Canada Mortgage and Housing Corporation

Société canadienne d'hypothèques et de logement

A Consultation Paper on Housing Renovation

Canada

88-06243/

A Consultation Paper on Housing Renovation

CMHC Helping to house Canadians

CONTENTS

		Page
1.0	**INTRODUCTION**	1
1.1	Overview of Issues	1
1.2	The Consultation Process	2
1.3	Overview of Housing Condition and the Renovation Market	2
2.0	**THE PRIVATE RENOVATION MARKET**	8
2.1	Renovation in Urban Neighbourhoods	8
2.2	The Substandard Rural Housing Stock	10
2.3	Homeowner Information Constraints and Lack of Confidence in the Renovation Industry	10
2.4	Renovation in the Rental Housing Market	12
2.5	Options to Solve Problems in Renovation Markets	13
2.5.1	Availability of Credit	14
2.5.2	Consumer Education	15
2.5.3	Development and Enforcement of Standards	16
2.5.4	Consumer Confidence in the Renovation Industry	17
2.5.5	Research	18
3.0	**THE RESIDENTIAL REHABILITATION ASSISTANCE PROGRAM (RRAP)**	19
3.1	Program Intent	19
3.2	Cost-Effective Program Designs	21
3.3	Equitable Program Designs	21
3.4	Targeting Efficiency	23
3.5	Options for RRAP	23
3.5.1	Existing Adequacy Problems	23

		Page
3.5.2	Existing Adequacy Plus Induced Affordability Problems	25
3.5.3	Continuing Adequacy Problems	26
3.5.4	Continuing Adequacy and Affordability Problems	27
4.0	**SUMMARY**	28

APPENDICES

1. Chronology of Federal Government Assistance for Housing Renovation 29
2. Residential Rehabilitation Assistance Program Outlines 33
3. Statistical Summary of Housing Condition and Renovation Expenditures by Region 36

SECTION I

INTRODUCTION

1.0 INTRODUCTION

The enormous importance of housing as both a physical and social asset has persuaded the Government of Canada of the need for continuing, broadly based housing policy discussions with individuals and with producer and consumer interest groups. The government is now soliciting the views of Canadians on renovation of the housing stock; first, on the role that government should play in private renovation markets, and second on the extent to which the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) can be improved.

1.1 Overview of Issues

Expenditures on renovation are almost as large as on new construction. Over the past two decades they have grown more quickly. However, there are indications that expenditures on renovation are less than that required to maintain or improve the existing housing stock, although precise data is limited. Those consulted are therefore asked to add their personal knowledge and experience to the information in this paper, and to comment on any apparent need to modify conclusions drawn from the available surveys.

Over one million dwelling units in Canada are considered by their occupants to require major repairs, and most of these apparently substandard units are occupied by moderate- and high-income households. Many owner occupants and landlords did not report any renovation expenditures in 1985, and renovation expenditures that were made were insufficient to bring units in need of repair up to minimum standards. These observations suggest impediments to the functioning of renovation markets. If such impediments persist, they will become an increasing concern to the federal government because of their implications for the condition of the housing stock and the health and safety of the occupants. Because of the limited data available, CMHC is particularly anxious to know the views of participants in this consultation on the degree and kind of impediments to the proper functioning of the renovation market and how best to deal with them.

RRAP is one of the programs covered by the Federal/ Provincial Social Housing Agreements. It provides one-time assistance to low income homeowners and landlords of sub-standard buildings to help them bring their units up to minimum health and safety standards. The program targets assistance to low income households that occupy substandard dwellings and that would have to pay more than 30 percent of their income to get adequate and suitable housing. RRAP does not completely address affordability or recurring adequacy problems. Low income homeowners who are unable to finance their share of renovation costs, or low income

renters who are unable to afford higher post-RRAP rents, would have to apply for assistance under the non-profit, rent supplement, rural and native, or public housing programs. These may not be the most cost-effective program solutions. Another question is how the value of non-income producing assets should affect eligibility for, and assistance levels under, the program. CMHC seeks views on possible improvements to RRAP.

1.2 The Consultation Process

The consultation is about potential means to help the renovation market without additional direct subsidies or costly new government programs. Government is committed to offering programs that serve low income households and to refraining from unnecessary market interventions.

Suggestions for improving the RRAP program must respect housing policy changes introduced in 1986. The social housing objectives target assistance under RRAP to those most in need, wherever they live. Since the budget is limited, any enrichment can be achieved only by reducing the number of households helped.

The consultation will be conducted in two stages. The first is the distribution of this paper. Participants are asked to submit their views on any of the issues in it. Following careful consideration of all submissions, CMHC will issue a second paper summarizing the results of the first round of consultations and outlining conclusions. Participants will be invited to respond to the second paper also.

1.3 Overview of Housing Condition and the Renovation Market

Canada's housing stock is one of the best in the world. Nevertheless, when asked by several surveys if repair of plumbing, electrical, heating or structural systems was necessary to ensure the continued useful life of the building, between 500,000 and 1,100,000 respondents (depending on the survey) said their dwelling needed major repairs. Two successive HIFE surveys show very little reduction in the percentage of dwellings needing major repairs, and in fact indicate a slight absolute increase.

TABLE 1: HOUSING STOCK IN NEED OF MAJOR REPAIR
(units in millions)

Tenure	Data Source			
	1981 Census	HIFE 1982	HIFE 1985	NHS 1986
Owned -all units	5.14	5.34	5.69	*
-major repair	0.32	0.75	0.76	*
-percent	6.1%	14.1%	13.4%	8.5%
Rented-all units	3.14	3.09	3.39	*
-major repair	0.24	0.33	0.37	*
-percent	7.6%	10.8%	10.9%	13.1%
Total -all units	8.28	8.43	9.08	*
-major repair	0.55	1.09	1.14	*
-percent	6.6%	12.9%	12.5%	9.5%

* Survey of low-rise stock only.

HIFE - Survey of Household Income, Facilities and Equipment, 1982 and 1985.

NHS - National Housing Survey, Canada Mortgage and Housing Corporation, 1985.

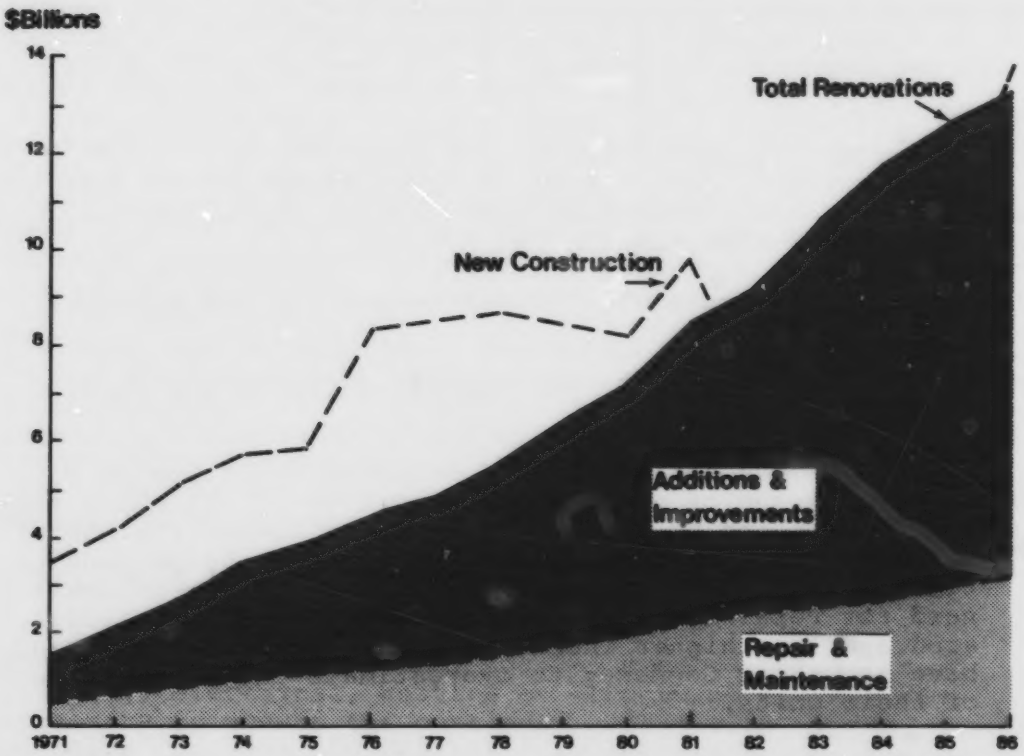
Surveying occupant ratings of building condition is a reliable means of gauging the condition of the whole housing stock according to CMHC's comparison of owner ratings with inspector ratings. Occupants are accurate 56 percent of the time, and if anything tend to underestimate their dwelling's need for repairs. Lower income owners tend to be less accurate than higher income owners in their ratings, and have a greater tendency to overestimate the need for repair of their units.

Whether or not 500,000 to 1.1 million dwellings will continue to require major repair depends on the balance between the rate of deterioration of the housing stock in the absence of proper maintenance and the volume of repairs undertaken. While little is known about the rate of deterioration, much is known about the volume of renovation expenditures.

There is a flourishing renovation market in Canada. Recorded expenditures on renovation in 1986 were $13.3 billion, only slightly less than the $13.8 billion spent on new buildings. If the labour of owners were included, the figure would be millions of dollars higher. Further,

expenditures are growing faster on renovation than on new construction. From 1976 to 1986 they grew by 11.6 percent per year, over twice the growth rate of 5.1 percent for new construction.

Figure I: RENOVATION AND NEW CONSTRUCTION EXPENDITURE, 1971-1986



Source: National Accounts Data, Statistics Canada

The allocation of total renovation expenditures among units according to condition was measured by a survey by CMHC in 1986. The survey revealed that only about 50 to 60 percent of owner-occupants and 56 to 73 percent of landlords spent any money on renovations in 1985. Owners of units in need of repair were not appreciably more inclined to renovate than owners of units requiring regular maintenance only.

Table 2: AVERAGE ANNUAL RENOVATION EXPENDITURE BY BUILDING CONDITION

Occupant Ratings of Building Condition	Homeowners		Landlords	
	Dollar Expenditure (all units)	Proportion Renovating	Dollar Expenditure (all units)	Proportion Renovating
Major Repair	$1,573	49%	$ 720	63%
Minor Repair	$1,751	58%	$ 460	73%
Maintenance Only	$1,755	50%	$ 390	56%

Source: National Housing Survey, CMHC, 1986.

Average renovation expenditure, which includes repairs and improvements, is reported in Table 2, by condition of the unit. Owner-occupants report less spending on units requiring major repairs than on units requiring regular maintenance only, indicating that renovation effort is not concentrated on deteriorated dwellings.

CMHC inspectors rated the condition of a sub-sample of the units covered in the survey and estimated their repair costs, which are reported in Table 3.

Table 3. ESTIMATED REPAIR NEEDS BY BUILDING CONDITION

Inspector ratings of Building Condition	Owner-Occupied Units	Renter-Occupied Units
Major Repair	$ 6904	$ 2975
Minor Repair	$ 1309	$ 1397
Maintenance Only	$ 381	$ 88

Source: National Housing Survey, CMHC, 1986.

The average renovation expenditure on units requiring major repair was significantly less than the amounts required to rehabilitate those units. The shortfall appears to be in the order of $5 billion for the whole stock in need of major repair. Expenditures by landlords are also insufficient to correct minor repairs. Homeowners with units requiring minor repair are spending more than the CMHC estimate of their repair needs, but nevertheless they believe their units still require repair.

The repair shortfall could be even larger, to the extent that renovation expenditures recorded for these units are for improvements as well as repairs. Nationally, less than 25 percent of renovation expenditures are on repairs (Figure I). The balance is spent to add amenities, to make cosmetic changes, to add space, or to convert the use of the building.

Insufficient income is only a partial explanation for the shortfall of renovation expenditures. While approximately 40 percent of the buildings in need of major repair were occupied by households with incomes of less than $20,000 per year, the balance of the units were occupied by higher income households that normally could afford to maintain their dwellings.

The CMHC survey also revealed that many landlords of rental projects needing major repair and households in all income groups which occupied units needing major repair did no renovations in 1985. This indicates that the owners of the substandard stock, whether occupants or landlords, may not be motivated or may face disincentives, to maintain their dwellings properly.

TABLE 4: INCIDENCE OF DWELLINGS IN NEED OF MAJOR REPAIR BY OCCUPANT INCOME

Household Income ($)	Owner Occupied %	Rented %
10,000 or less	20.6	10.3
10,001-20,000	17.4	11.4
20,001-30,000	13.7	10.4
30,001-40,000	12.7	11.3
more than 40,000	10.3	11.3

Source: 1985 HIFE Survey, Statistics Canada.

TABLE 5: RENOVATION OF UNITS IN NEED OF MAJOR REPAIRS BY INCOME OF OCCUPANT

Household Income ($)	Percentage of Homeowners Renovating in 1985	Percentage of landlords Renovating in 1985
10,000 or less	35	53
10,001-20,000	45	81
20,001-30,000	52	58
30,001-40,000	63	67
more than 40,000	61	36

Source: National Housing Survey, CMHC, 1985.

These indications of a shortfall between renovation needs and renovation expenditures are not conclusive evidence in themselves that the Canadian housing stock will deteriorate further, since the rate of deterioration of the stock in the absence of proper maintenance is not known. However, this expenditure data combined with observations of a slight increase in the number of dwellings needing major repair, suggests that there may be cause for concern. The housing stock represents a substantial investment, and renovation in many cases would be more cost-effective than replacement. Further, any deficiency in housing quality as a result of inadequate maintenance may not be conducive to health and safety.

Government has an even greater concern for low income households occupying substandard dwellings. Unlike moderate and high income groups, they simply do not have the money to resolve their housing adequacy problems. Such households have no money to carry out major repairs, however much they might desire to do so.

SECTION II

THE PRIVATE RENOVATION MARKET

2.0 THE PRIVATE RENOVATION MARKET

CMHC activities affecting private renovation markets are of four types. First, CMHC sponsors research through Part V of the National Housing Act (NHA). A National Housing Research Committee has also been established, with representation from all sectors, to coordinate and provide direction to research. This Committee has identified research on the renovation market as a priority. Second, CMHC is embarking on a series of builders' workshops to improve industry's and homeowners' knowledge about the best renovation practices. Third is the recent announcement that the Mortgage Insurance Fund will insure loans to finance homeowners' second mortgages for renovation. Fourth, CMHC produces and distributes pamphlets to assist home renovators.

Despite these efforts, there are indications that insufficient renovation work was done on units in need of major repair in 1985 to bring those units up to standard. Inadequate income of the owner does not fully account for this shortfall. Four possible explanations might account for insufficient renovation by moderate and high income households occupying substandard units:

1) there may be no motive to renovate in urban neighbourhoods where most of the neighbouring dwellings are also substandard;

2) the relatively poor condition of the rural housing stock may be due to poor construction and consequent rapid deterioration;

3) homeowners may be unaware of the benefits of rehabilitation, may place a low priority on housing when deciding on the disposal of their income, or may not have confidence in the renovation industry;

4) landlords and occupants may find it unprofitable to maintain their projects;

2.1 Renovation in Urban Neighbourhoods

According to the 1981 Census, more dwellings in the inner city than in the suburbs need major repair. Indeed, the incidence of units in need of major repair in the inner city is surpassed only in rural areas.

The usual explanation is that the inner city stock is older. A well maintained older building need not require major repair, however, so that part of the explanation

must be inadequate maintenance. But low income does not appear to be the full cause of inadequate maintenance, since a higher percentage of dwellings occupied by moderate and high income earners are in need of major repair in the inner city than in the suburbs.

This suggests that constraints on individual renovation decisions may encourage the deterioration of the inner city housing stock. One plausible constraint is that in pockets of substandard housing, owners may hesitate to renovate their dwellings when their neighbours are not. Likewise the neighbours will not renovate their dwellings, believing that others will not follow suit. Hence the whole neighbourhood deteriorates. The decline of certain neighbourhoods may also be a manifestation of changing land use, with residential stock being replaced by commercial or industrial buildings. Concern for the housing stock could be misplaced in such cases, since its deterioration is not due to market failure, but rather to economic forces giving incentive to land use changes. Municipal zoning may act against these changes, thus having a positive influence on renovation. On the other hand, municipal regulations have also been cited as a constraint on renovation, preventing desired modification to the stock.

This may all result in constraints in financing in certain neighbourhoods, as lenders, uncertain about property values, may be unable to provide mortgages for renovation as they would elsewhere; or the amounts of money they are able to lend are less. The evidence of such financial constraints is conflicting. The information from the National Housing Survey shows that only 12 percent of homeowners and 14 percent of landlords use debt to finance home renovations. Only two percent cited rejected loan applications as the reason for not doing renovations, however, suggesting that a lack of credit is only a minor constraint on renovation.

The little research done suggests, however, that some potential renovators are undeterred by the condition of their neighbours' houses and that neighbours do talk to one another and do organize to improve their neighbourhood. Often strong neighbourhood organizations have been formed. Also, the recent gentrification phenomenon in many inner city neighbourhoods is evidence that downward decline can be reversed by other forces, in this case increased demand for a location close to the core of the city. Such private reinvestment results in

rising property values and hence rising property taxes, allowing municipalities to consider increasing public investment.

2.2 The Substandard Rural Housing Stock

The highest incidence of dwellings in need of major repair is in rural Canada. Surveys show the percentage of the rural housing stock in need of major repair to be about twice the urban figure. The likely reason is that much rural residential construction and maintenance is done by the owners themselves, or unskilled labourers. Further, building standards are not well enforced by many rural municipalities. The result is that rural dwellings may not be built as well, may deteriorate more quickly, and may be maintained or renovated more poorly than urban dwellings.

In addition, the real estate market is not as well developed in rural as in urban areas. Therefore, lenders are unable to offer mortgages for rural construction or renovation on the same basis as elsewhere. Hence rural residents intending to renovate may be more likely to have to finance small repairs out of pocket than to finance large projects with debt.

2.3 Homeowner Information Constraints and Lack of Confidence in the Renovation Industry

Other possible explanations for insufficient renovation may be a poor knowledge of the true costs and benefits of renovating, a higher priority for other expenditure needs, or a lack of confidence in the renovation industry. Also, some owners tend to underestimate the extent of repair needed on their dwellings.

For those households that can afford to undertake renovation, some may not be aware of the benefits and costs of maintaining or improving the condition of their homes, or prefer to make cosmetic changes or spend their money on other things. The benefits of spending their money to maintain or improve the condition of their dwelling include lower operating costs, lengthened house life, improved liveability, and reduced hazards to health and safety for the occupants. The costs of renovation may be partially offset by increased value of the home and improved saleability. Renovation could be a sound, safe and rewarding investment. Improved information could lead to more and better renovation work.

Some homeowners are not aware of the extent of their dwellings's repair needs. A comparison of assessments of dwelling condition revealed that 65 percent of owners who differed from professional inspectors in their judgement underestimated their need for repair.

Most owners are not aware of lifecycle costing concepts. As a result short term expenditures are often postponed causing accelerated deterioration and higher long run costs.

Sixty percent of owner-occupants and 77 percent of landlords hired a contractor or labour for renovation, according to the 1986 CMHC survey. The lower percentage for owner-occupants may be attributable to their concern about finding a contractor to do a good job. A survey by Consumer and Corporate Affairs confirms that homeowners regard the purchase of renovation services to be one of the most difficult shopping decisions. Analysis of the survey responses indicated that consumers had five major worries when shopping for home improvement services: lack of integrity of contractors, lack of competent contractors, lack of concern by contractors for customers' needs, inadequate contractor guarantees and general industry problems. Despite these findings, other surveys of consumers reveal a high degree of satisfaction with the services provided by renovation firms.

In part, this lack of confidence may be due to the nature of the industry. Entry and exit of firms is easy. Of the many firms, most are small. The industry is not as well organized as its new construction counterpart, in the sense that few firms belong to a professional development organization. Some offer contracts and warranties, but these have a limited value to consumers because of the ease with which firms can disappear from the industry.

The industry is beginning to face this problem itself, albeit sporadically. In 1985 "La Garantie-Rénovation" was introduced as a renovation warranty/insurance program by l'Association Provinciale des Constructeurs d'Habitations du Québec (APCHQ). This consumer protection plan accredits renovation contractors and gives limited protection to the client against builder insolvency and non-completion of contracted work. It also warrants work against workmanship faults and major structural problems for a limited period. Energy, Mines and Resources Canada has just supported the incorporation of a non-profit warranty organization to offer similar protection to purchasers of energy-related renovation services.

Franchising organizations address consumer confidence problems by offering a quality-controlled product, continuity of service and management and technical support. While initial attempts have met with some difficulties, at least five franchise organizations are presently active in the Toronto and Vancouver housing markets.

If lack of confidence in the industry is a constraint on consumers doing needed renovation work, then any measures taken to improve confidence will encourage owners to hire a contractor, rather than doing it themselves; or to choose renovation over the alternatives of no renovation or moving.

On the other hand, the fact that only 60 percent of homeowners doing renovation work hire contractors may simply be an indication that some of the remaining 40 percent of homeowners are inveterate do-it-yourselfers: low consumer confidence in the industry is probably not a factor for them.

2.4 Renovation in the Rental Housing Market

A landlord's investment decision, including whether to maintain or renovate his rental project, is largely influenced by the expected short-term rate of return. Landlords may be under-maintaining their dwellings and not providing reserves for long-term maintenance, in order to maximize their immediate return, with the result that the units deteriorate excessively and require major repair prematurely.

Other factors may affect landlord renovation: tenants, as a group being poorer than homeowners, are less able to afford the higher rents that would justify renovation expenditures. Further, the rental stock is concentrated in urban areas where the proximity of substandard dwellings may reduce returns on renovations. The landlord may decide not to maintain his dwelling if his project is in an area in transition from a residential to a non-residential use, as is common in city cores. Rent controls may reduce the landlord's incentive to maintain or rehabilitate his project. Finally the landlord may find that the terms for obtaining financing for renovations are unsuitable because a lender is exercising more stringent underwriting criteria for rental projects than for owner occupied dwellings.

2.5 Options to Solve Problems in Renovation Markets

The challenge, then, is to find effective ways to encourage moderate and high income owner occupants and landlords to maintain or improve the condition of their dwellings. High cost or direct subsidy programs cannot be considered because of the federal government's policy that the housing budget should be targeted to programs serving those most in need. Further, it is clear that income is not the overriding constraint, as most units in need of major repair are occupied by moderate and high income households and the propensity to renovate and the level of renovation expenditures are only weakly related to income. Five remedies could be considered:

1) ensure access to financing by owner occupants and landlords wishing to renovate their dwellings;

2) inform the owners of substandard dwellings of the benefits of renovating;

3) raise consumer confidence in the industry;

4) improve renovation standards and their enforcement; and

5) do more research on the dynamics of change in housing stock and renovation markets.

2.5.1 Availability of Credit

In the previous sections, inner city neighbourhoods and rural areas were identified as having a high percentage of owners assessing their dwellings as being in need of major repair. It was suggested that lenders were unable to make renovation loans in these locations on the same basis as elsewhere because of declining market values or a poorly functioning housing market. This meant that owners could do less renovation than needed, perpetuating the problem of their units needing repairs. In addition, a possible constraint on landlord renovation may be the inability to obtain acceptable financing. The option for government is to ensure access to credit through either insurance of loans for renovation or direct lending on a last resort basis.

TABLE 6: POSSIBLE RENOVATION FINANCING INITIATIVES

Action	Objective
Government insurance of renovation loans in declining neighbourhoods or rural areas.	Make renovation financing more readily available to owners of dwellings situated in declining neighbourhoods or rural areas.
Government direct lending of renovation loans in declining neighbourhoods and rural areas on a last resort basis.	Make renovation financing more readily available to owners of dwellings situated in declining neighbourhoods or rural areas.
Government insurance of landlord renovation loans.	Make renovation financing more readily available to landlords.

2.5.2 Consumer Education

Another possible reason that owners may not maintain or improve the condition of their dwelling is a lack of information on the benefits of renovation and how to calculate them. For the homeowner, these benefits include lower operating costs, lengthened house life, improved liveability, reduced hazards to health and safety and increased house value or improved saleability. Landlords motivated by maximizing short-term profits may be unaware of the benefits of improved rentability, lower operating cost and increased resale value. Many owners do not know that their dwellings need major repair and would benefit from an introduction to lifecycle costing methods. Finally, owners and landlords wishing to renovate may be deterred by lack of information about the best means to fix their dwellings.

The Government may wish to consider ways to meet these education needs, including development and distribution of booklets, the establishment of a renovation advisory service based on the CMHC branch office network, or a large scale media campaign.

TABLE 7: POSSIBLE CONSUMER EDUCATION INITIATIVES

Action	Objective
Development and distribution of booklets on costs and benefits of renovation, on how to identify repair needs, and how to do repairs.	To enable homeowners and landlords to determine for themselves advantages of renovation, how to identify repair needs, and how to do repairs.
Renovation Advisory Service	To provide homeowners and landlords with information on renovation. A house inspection service also could be offered to aid homeowners and landlords in identifying repair needs.
Media Campaign	To educate homeowners and landlords on renovation benefits, on how to identify renovation needs, and on how to do repairs.

2.5.3 Development and Enforcement of Housing Standards

Provincial and municipal governments enforce housing standards. The federal government has a role to play in developing these standards for adoption by provincial and municipal governments and in encouraging the enforcement of construction, renovation, maintenance and occupancy standards.

TABLE 8: POSSIBLE INITIATIVES TO IMPROVE RENOVATION AND HOUSING STANDARDS

Action	Objective
Promote enforcement of housing standards by local jurisdictions.	To improve condition of housing stock by ensuring the construction of good quality housing which does not deteriorate prematurely, especially in rural areas. To encourage the maintenance of the existing housing stock through enforcement of municipal by-laws.
Develop renovation standards, and encourage their adoption and enforcement.	To tailor standards to the renovation process and to ensure that renovations are done well.
Research into renovation construction techniques.	To improve renovation standards.
Renovation inspections on a fee for service basis.	To give owners without access to municipal inspection services a means to ensure their renovations meet a minimum standard.

2.5.4 Consumer Confidence in the Renovation Industry

One reason that owners of dwellings in need of repair may not renovate, or may undertake only renovations that they themselves can do, is uncertainty about finding a competent contractor. Improving the ability of consumers to identify competent contractors, or protecting them from the costs of hiring a contractor who does a poor job, could increase confidence in the industry and lead to more renovation being done, in particular by owners of substandard dwellings. This could be accomplished through a program to train renovation contractors in technical and business skills, through contractor certification, or through renovation warranty insurance.

TABLE 9: POSSIBLE INITIATIVES TO PROMOTE CONSUMER CONFIDENCE

Action	Objective
A renovation contractor training program.	Provide means for industry organizations to improve skills of members, and so improve consumer confidence in the industry.
A renovation contractor certification program.	Provide means for industry organizations to certify members thus cultivating consumer confidence in industry.
A renovation warranty program.	Provide means for the renovation industry to improve consumer confidence.

2.5.5 Research on the Condition of the Housing Stock and on Renovation Markets

Finally, much remains to be learned about building deterioration, the factors affecting the decision to renovate, and the renovation market in general. The National Housing Research Committee, which was established with representatives from all sectors to give advice on directions for housing research, has given priority to research on renovation. It welcomes research ideas from any quarter.

The Committee's working group on renovation is taking stock of the studies and papers which have been written on renovation. Future research will focus on the renovation industry, the market, developing data, the state of the stock and the techniques for measuring housing condition.

SECTION III

THE RESIDENTIAL REHABILITATION ASSISTANCE PROGRAM

3.0 RESIDENTIAL REHABILITATION ASSISTANCE PROGRAM (RRAP)

In 1986, RRAP (both owner and rental) was modified by eliminating geographic restrictions and limiting eligibility to households that occupy substandard dwellings, and that would have to pay more than 30 percent of their income to get adequate and suitable housing. It was one of the programs included in the new Federal/ Provincial Social Housing Agreements.

Homeowner RRAP gives loans to cover necessary repairs of up to $5,000 in southern areas, $6,250 in northern areas, and $8,250 in the Yukon, the Northwest Territories, Labrador and northern Quebec. The loans are partially or wholly forgiven, depending on household income. Rental RRAP is available to landlords of substandard low rent units, and provides renovation loans of up to a maximum of $17,000 per unit. Forgiveness is earned by landlords who keep post-renovation rents below average market levels for fifteen years. The amount of assistance is related to the cost of renovation and to the amount post-renovation rents are below average market rates. RRAP for the Disabled supplies forgivable loans of up to $5,000 for making existing housing accessible. It serves clients with annual incomes of up to $33,000 in recognition of the extra living costs of disabled people.

The new RRAP has been operating for one year, and it is now time to decide whether further modifications are necessary to expand its scope. Certain guidelines for the program will not be altered. RRAP is to continue to be targeted to low income households. It is to continue to be offered everywhere. Lastly, the budget may be redistributed but not raised.

3.1 Program Intent

The central question is whether RRAP should continue to address housing adequacy problems only or should be widened to address affordability and suitability problems. With the wider scope, it could be used as a cost-effective alternative to placing core need households in non-profit projects or in other private rental units under the rent supplement program.

Currently, for example, if a dwelling requires $10,000 in repairs, and the occupying core need household is eligible for a RRAP forgivable loan of $5,000, the household must finance the remaining $5,000 itself. This may mean that shelter costs will exceed the affordability guidelines set at 30 percent of household income. The current program

does not prohibit the household from assuming the additional burden of the RRAP loan and thus being forced into core housing need, but neither does it help those who remain outside the program because they cannot afford their share of the costs.

Existing affordability problems may prevent participation in the program, yet it might be more effective to treat those problems "in-situ" using an expanded RRAP, rather than to move a household into a more expensive social housing unit. This would mean subsidizing shelter costs for participating homeowners and for tenants of the rehabilitated rental projects who have both affordability and adequacy problems.

A related question is whether RRAP should be a one time intervention helping households bring their units up to minimum standards, or whether it should provide assistance more than once. The current program requires that the household and landlord must assume the financial responsibility for maintaining the dwelling after receiving assistance. This is not consistent with the philosophy governing the other social housing programs, which ensure that the household need never experience subsequent affordability, suitability, or adequacy problems.

Expanding the scope of the program would require enriched assistance for participants. A fundamental question is whether deeper assistance should be provided to low income homeowners who may have more non-income producing assets, such as their home, than low income renters. A solution may be to impute an income to non-income producing assets, such as the house, for purposes of calculating homeowner eligibility for assistance and levels of assistance. In summary, people with assets are not in the same need as those without.

In 1986, the design of Rental RRAP was modified to mitigate affordability problems by raising assistance ceilings and requiring long-term rent agreements. At issue is how government can ensure targeting of assistance to low income households.

A second Rental RRAP issue is whether the 15-year rental agreements (in which rent increases are limited to the pass-through of costs with no allowance for an increasing return on equity) are too long relative to the amount of assistance received. Landlords must weigh their loss on return on equity through inflation against the assistance they get. If assistance is too little relative to

foregone revenues, landlords have no incentive to participate in RRAP, and their tenants will continue to occupy substandard accommodation. On the other hand, shortening the rental agreement period will increase the risk of future affordability problems for tenants. When a rental agreement ends, tenants may face sharp rent increases as landlords try to catch up.

The following three sections review the existing programs on the basis of cost-effectiveness, equitable treatment of recipients, and ability of Rental RRAP to be targeted to those most in need. Modifications to the current program should be similarly evaluated prior to implementation.

3.2 Cost-effective Program Designs

There are criticisms that the existing programs are not as cost-effective as they could be. A CMHC evaluation in 1982 found that 56 percent of homeowners could have financed most of the repairs themselves without RRAP assistance because their current shelter costs were lower than 30 percent of income. Requiring low income owners to bear a larger portion of the cost of repairing their units, within affordability guidelines, could improve the cost-effectiveness of the program.

With respect to Rental RRAP, some households that are not in core housing need are being subsidized because assistance is based on rent rather than income. The tenants occupying substandard, low rent buildings, and having moderate and high incomes could afford the higher rents the landlord would have to charge to recover the cost of repairs. As with Homeowner RRAP, program designs which shift more of the cost to these households could improve cost effectiveness.

3.3 Equitable Program Designs

Current and alternative program designs can be judged by the way households of similar size and ability to pay are treated. The eligibility criteria under the current Homeowner RRAP take into consideration variations in market costs and household size. For example, the housing needs of a household of five members with an income of $30,500 are considered to be equal to the need of the same sized household with an income of $21,000 in another city where housing costs are lower. However, since the cut-off for RRAP assistance is a constant adjusted income of $23,000 across the country, the benefits received under

the program are not equal, with the assistance available to the former household being zero and the maximum available to the latter being $1,000.

Even within a given market, households considered to have a similar ability to pay are eligible for different levels of assistance. For example, the income limit of eligibility for assistance for a three to four-person household might be $27,500 but in the same city, for a one person household, it might be $15,500. With the constant cut-off of assistance at $23,000 the three-person household receives zero assistance while the one person household could receive a forgivable loan up to $3,750, even though their ability to pay is similar.

The Homeowner RRAP is also insensitive to differences in renovation cost, except between southern, northern, and the far northern areas of Canada. For example, two families with the same incomes and housing costs may each be eligible for a $4,000 forgivable loan. If one house requires $4,000 worth of repairs and the other requires $8,000 worth of repairs, the two households end up in different financial circumstances because the latter must assume $4,000 of the renovation costs in addition to its basic housing costs.

In short, because the Homeowner RRAP does not explicitly address affordability and imposes limits on the amount of renovation work covered by assistance, it is less equitable than the other social housing programs which ensure that all clients with similar incomes occupy suitable and adequate housing, and pay similar amounts for shelter.

Inequitable treatment of recipients owing to differing renovation needs or different market circumstances does not appear to be a problem for Rental RRAP since the maximum level of forgiveness is high enough to cover most repairs, and the forgiveness scale automatically adjusts for different markets and different bedroom counts. Unlike other social housing programs, however, Rental RRAP has no mechanism to ensure that low income tenants end up in similar financial circumstances after the renovation is completed. For example, two similar low income households in two buildings that have been renovated may pay different rents, which is not the case for households in the public housing stock that pay rent on the basis of a rent to income scale.

3.4 Targeting Efficiency

Since Homeowner and Rental RRAP are social housing programs, the final criterion for judging alternatives is their targeting efficiency; that is their ability to serve core need households. Homeowner RRAP is targeted by limiting eligibility to owners who live in substandard dwellings and who cannot afford alternative accommodation without paying in excess of 30 percent of their income for rent. The value of non-income producing assets, such as the home, is not considered in the calculation of ability to pay. Further, in the determination of eligibility, no consideration is given to whether or not a household is overhoused.

There are no mechanisms within the design of the Rental RRAP to ensure that it is targeted well to low income households, since the level of assistance is determined by the relationship of post-renovation project rents to average market rents. The reasoning for this program design is that rent is considered to be a suitable proxy for income. While this may be generally true, there is a wide variation of incomes within any one project, meaning that the targeting mechanism is not as precise as under other social housing programs where each household is individually income tested. As a result some households not in core housing need are receiving subsidies.

3.5 Options for RRAP

The major question on which CMHC is soliciting advice during this consultation is whether RRAP should continue to play a limited role as part of a package of social housing programs, or whether that role should be expanded. Ultimately, RRAP could be expanded so as to eliminate any distinction between it and the other social housing programs, with the possible exception that it would serve "in-situ" households while most of the other programs require the household to move. There is a spectrum of options available.

3.5.1 Existing Adequacy Problems

RRAP could continue to improve the living conditions of core need households, whether affordability is worsened by participating in the program, or whether existing affordability problems constrain participation. In a sense this option means that RRAP would remain more of a

program for managing housing stock than for social housing. The following chart outlines modifications to the existing program which could be made to render it more cost-effective, equitable, and/or better targeted.

TABLE 10: PROGRAM ALTERNATIVES TO ADDRESS EXISTING ADEQUACY PROBLEMS ONLY

Program	Program Design Alternatives	Program Design Objective
Homeowner RRAP	Annually increase the maximum assistance levels according to construction cost indices	To offset increases in cost of construction
	Adjust maximum assistance levels according to local costs	To overcome inequity of a single maximum assistance level
	Relate amount of assistance to the size of household income relative to core need threshold income	To improve equity of program by varying assistance loan by income, location, and household size
	Eliminate maximum assistance level and relate assistance to a portion of cost (e.g. 50%)	To overcome inequity of a single maximum assistance level
	Eliminate repayable loan in urban areas and facilitate the entry of private funds	To improve cost-effectiveness of program
Rental RRAP	Subsidize rehabilitation cost on a 50/50 basis, up to $17,000 maximum subsidy, and:	To focus program on stock improvement objective
	1) Relate amount of assistance to number of core need households in the project and control rent increases for core need units only	To target assistance to core need households
	2) Implement agreement whereby Government would select post-RRAP tenants	To ensure downstream targeting of assistance to core need households
	3) Relate length of rental agreement to amount of assistance	To encourage program participation

3.5.2 Existing Adequacy Plus Induced Affordability Problems

RRAP could serve households that cannot now participate because their debt costs would rise as a result. Currently, the only option for these households is to apply for a social housing unit. Alternatives to the current program could eliminate shelter cost increases as a result of program participation, or could limit total costs to the social housing standard of 25 percent of income.

TABLE 11: PROGRAM ALTERNATIVES TO ADDRESS EXISTING ADEQUACY AND INDUCED AFFORDABILITY PROBLEMS

Program	Program Design Alternatives	Program Design Objective
Homeowner RRAP	Do not scale maximum assistance levels to income as is done under the current program design	Reduces induced affordability problems for those at margin of eligibility for assistance
	Provide a loan to cover the full cost of the renovation, register it on title and recapture the loan upon sale	Ensures full rehabilitation without excluding potential participants with affordability problems
	Provide a loan to cover the full cost of renovation and forgive all but that portion of the loan which the recipient can afford at 25% of income, where 25% covers RRAP loan repayment, mortgage, taxes, heat, and other operating costs	Ensures full rehabilitation without induced affordability problems
Rental RRAP	Provide deeper assistance at lower relative rent levels, (as is now done), and	Reduce induced affordability problems for occupants of low rent projects
	1) Relate amount of assistance to number of core need households and control rent increases for core need units only	Targets assistance to core need households
	2) Implement an agreement whereby Government would select post-RRAP tenants	Ensures downstream targeting of assistance
	3) Maintain length of rental agreement at 15 years	Ensures that tenants do not experience affordability problems for 15 years

3.5.3 Continuing Adequacy Problems

RRAP could be aligned more with the other social housing programs by ensuring that the occupant does not have to face re-emerging adequacy problems. For example, the roof could be in good repair when RRAP assistance is received, but deteriorate later. The household might not be able to afford a new roof. Under the current program, the household would be considered to be in core need, but would be ineligible for further assistance. The only alternative would be to apply for a social housing unit. A more cost-effective program response might be to offer two or more rounds of RRAP assistance.

TABLE 12: PROGRAM ALTERNATIVES TO ADDRESS CONTINUING ADEQUACY PROBLEMS

Program	Program Design Alternatives	Program Design Objective
Homeowner RRAP	Allow future recipients to apply for assistance more than once if they remain in core need	Deal with re-emerging adequacy problems for future recipients
	Allow subsequent owners to apply for assistance where the unit has received RRAP help and the new owners are in core need	Deal with re-emerging adequacy problems for new homeowners
	Allow past recipients to apply for assistance again if in core need	Deal with re-emerging adequacy problems for past recipients
Rental RRAP	Allow future recipients to apply for assistance more than once	Deal with re-emerging adequacy problems for future tenants
	Allow past recipients to apply for assistance again under conditions of new program	Deal with re-emerging adequacy problems for existing tenants of rental projects that have received RRAP assistance

3.5.4 Continuing Adequacy and Affordability Problems

Finally, the help offered under RRAP could be given all of the characteristics of assistance available under the social housing programs. Existing adequacy and affordability problems could be eliminated, and further assistance could be offered over a period of years to ensure that adequacy and affordability problems do not re-emerge. The RRAP households could receive full social housing assistance without having to move.

TABLE 13: PROGRAM ALTERNATIVES TO ADDRESS CONTINUING ADEQUECY AND AFFORDABILITY PROBLEMS

Program	Program Design Alternatives	Program Design Objective
Homeowner RRAP	Provide a rehabilitation loan or insure a second mortgage to cover rehabilitation costs and subsidize annual shelter costs, including RRAP loan repayments, mortgage payments, property taxes, heat, and other operating costs in excess of 25% of income	Remove recipient from core need now and in future
Rental RRAP	Provide direct second mortgage or insure second mortgage to cover rehabilitation costs, and give core need households rent supplement assistance	Targets all assistance to core need household
	Offer shallow rehabilitation subsidy and offer rent supplement assistance to core need households	Encourages landlords to participate in program and targets most assistance to core need households

SECTION IV

SUMMARY

4.0 SUMMARY

The private renovation market is large and has grown rapidly. There are indications, though, that not enough is being spent to bring units in need of repair up to minimum standards. This consultation paper poses two questions. Are there constraints to the operation of the private renovation market that are a concern for the Federal Government? If so, what are the best ways of removing these constraints?

The current scope of RRAP is limited to addressing the adequacy problems of low income households. Hence the only recourse for households with other problems is to apply for social housing assistance under the non-profit or rent supplement programs. CMHC would like suggestions on whether RRAP should be expanded, and on which alternatives merit consideration.

This background document represents a formal invitation by Canada Mortgage and Housing Corporation to groups and individuals to participate in the consultation process. Those wishing to do so are encouraged to submit their briefs by September 30, 1987 to:

Mr. George Anderson,
President,
Canada Mortgage and Housing Corporation,
682 Montreal Road,
Ottawa, Ontario K1A 0P7.

SECTION V

APPENDICES

ANNEX I - CHRONOLOGY FEDERAL GOVERNMENT ASSISTANCE FOR HOUSING RENOVATION

1937 - 1940 **Home Improvement Loans Guarantee Act.**

Under this Federal Act, with the objective of increasing employment, a loan insurance plan for improvements or extensions to dwellings was initiated. 126,000 loans totalling close to $50 million were approved 1937-1940 including approximately 4,000 conversions that served to increase the rental housing stock.

1938 **National Housing Act (NHA).**

The NHA marked the beginning of widespread federal involvement in housing. The primary intent of the initial legislation was to stimulate housing production and employment. A direct federal role in the provision of housing for low income households was also created. Amendments to the NHA have been made periodically since then.

1941 **National Building Code introduced by NRC.**

The National Building Code was developed by the NRC to promote uniform building construction standards throughout Canada. By the mid-1970s variants of the model national code had been widely adopted in all provinces.

1942 - 1944 **Home Extension Plan.**

This plan introduced by the federal government provided guarantees to lending institutions on home extension loans. Provisions were similar to those under the Home Improvement Loans Guarantee Act. Under this plan, 125 loans were approved for 149 extensions.

1943 - 1946 **Home Conversion Plan.**

This plan was initiated by the federal government to alleviate post-war housing shortages in major urban centres. Large houses leased by the government were divided into multiple self-contained units. Over 2,000 conversions were completed under this program.

1944 **Farm Improvement Loans Act.**

The federal government introduced this act in 1944 to set a maximum interest rate and provide guarantees on intermediate and short term loans granted to farmers for farm improvements. Between 1945 and 1949, these provisions assisted about 1,800 new residential construction starts and 2,500 residential improvements.

1944 - 1973 **Urban Renewal Program.**

This program was introduced at the federal level for slum clearance purposes. Municipalities were entitled to receive a federal grant amounting to 50 percent of the costs involved. In 1953, the grant was extended to provincial governments, limited dividend companies and life insurance companies producing rental housing on the cleared land. Grants were also given if the cleared land was to be used for public purposes and alternate sites for rental housing were available.

1946 **Central Mortgage and Housing Corporation (CMHC) established.**

1954 - 1986 **Home Improvement Loans Program**

This federal program provided guarantees on the availability of private home improvement loans. Initially, eligible recipients could secure a loan of up to $4,000 at a fixed interest rate to be paid back over 10 years. Increases in the maximum loan amount (to $10,000) and amortization period (to 25 years) as well as the use of market interest rates were introduced in 1979. Over 450,000 dwellings were improved under this program between 1955 and 1986. The use of this program declined once RRAP was introduced and it was cancelled in 1986.

1964 **Urban Renewal and Public Housing Programs expand under NHA Section 35.**

1966 **Canada's slum clearance program brought to an end.**

1973 - 1978 **Neighbourhood Improvement Program (NIP).**

NIP was introduced by the federal government to improve public infrastructure in designated low income residential areas in order to encourage improvements in the quality of the existing housing stock. The intent of this program was to prevent the dislocative effects associated with the wholesale clearance of blighted areas. In all, 479 neighbourhoods took part in the program and the costs involved, about $500 million, were shared by all levels of government.

1973 **Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) introduced.**

RRAP was started by the federal government to encourage the upgrading of substandard dwellings, especially those occupied by low to moderate income earners, in order to improve and maintain the existing housing stock. Eligible home owners and landlords are entitled to receive partly forgivable loans for admissible renovation costs. In 1986 area designations were dropped and RRAP became available on a geographically universal basis. Of the approximately 314,000 units rehabilitated under RRAP between 1973 and 1984, 71 percent were owner occupied.

1976 - 1981 **Home Insulation Program (HIP).**

HIP was operated by the federal government to improve the thermal efficiency of the existing housing stock in Prince Edward Island and Nova Scotia.

1977 - 1986 **Canadian Home Insulation Program (CHIP).**

CHIP was operated by the federal government to provide one-time grants to homeowners to improve the thermal efficiency of the existing housing stock. Approximately 2.5 million households received CHIP grants.

1980 - 1985 **Canada Oil Substitution Program (COSP).**

COSP was authorized under the federal Oil Substitution and Conservation Act to encourage conversions from oil-fired space-heating and water-heating units to more efficient energy systems.

1982 - 1983 **Canada Home Renovation Plan (CHRP).**

CHRP was operated by the federal government to stimulate employment in the building sector and encourage the upgrading of housing. Grants covering 30 percent of renovation costs (up to a $3,000 maximum) were made available. Approximately 121,000 homeowners received assistance under CHRP.

ANNEX II - RESIDENTIAL REHABILITATION ASSISTANCE PROGRAM OUTLINES

Homeowner RRAP

Objective

To assist households in core housing need that own and occupy existing substandard housing to repair or improve their dwellings to a minimum level of health and safety.

Summary

Homeowner RRAP provides loans and grants to owners of substandard housing for eligible repairs to bring the dwelling up to minimum health and safety standards. Only households in core housing need are eligible for RRAP. Core need is determined by household size and market-specific income limits. Geographical area designations were dropped in 1986 and the program is now available everywhere in Canada.

Assistance is provided in the form of a loan of up to $10,000 in urban areas and $25,000 in rural areas. Part of the loan may be forgiven over a five year period. Maximum forgiveness is set at $5,000 in the southern areas of Canada, at $6,250 in the northern areas, and at $8,250 in the Yukon, Northwest Territories, northern Quebec and Labrador. Households with adjusted incomes below $13,000 may receive a forgivable loan up to the maximum. Households with adjusted incomes between $13,000 and $23,000 may receive a forgivable loan up to a maximum scaled between $5,000 (or up to $6,250 or $8,250 depending on location) at an adjusted income of $13,000 and $0 at an adjusted income of $23,000. Households with adjusted incomes above $23,000 may receive a repayable loan only.

To be eligible, properties must be substandard or deficient and require major repair, or be lacking in basic facilities. The work that may be undertaken is described in the RRAP Standards. All work required to bring the dwelling up to minimum health and safety standards must be undertaken. The nature and quality of the repair work is expected to ensure a further useful life of the dwelling of at least 15 years.

Rental RRAP

Objective

To assist households in core housing need occupying substandard rental housing by providing assistance to the owners to repair or improve the dwelling to a minimum level of health and safety.

Summary

Rental RRAP provides forgivable loans to entrepreneurs who own substandard rental housing projects with pre-RRAP rents at or below average market rents. Assistance is for eligible repairs to bring the dwelling up to minimum health and safety standards.

Landlords can receive forgivable loans of up to $17,000 per self-contained unit and $8,500 per hostel bed. Forgiveness is earned over 15 years. Landlords with post-RRAP rents that are 50 percent or less of average market rents for similarly sized units may receive a forgivable loan equal to the full costs of repairs, up to the maximums. Landlords with post-RRAP rents that are between 50 and 125 percent of average market rents for similarly sized units may receive a forgivable loan equal to part of the cost of repairs. Landlords with post-RRAP rents above 125 percent of average market rents would receive no assistance. Rental RRAP is available everywhere in Canada.

Landlords must agree to enter into a 15 year agreement that will establish maximum rents so that the benefits of government assistance are passed on to the tenants.

To be eligible, properties must be substandard or deficient and require major repair, or be lacking in basic facilities. The work that may be undertaken is described in the Standards for Rehabilitation of Residential Buildings. All work required to bring the dwelling up to minimum health and safety standards must be undertaken. The nature and quality of the repair work is expected to ensure a further useful life of the dwelling of at least 15 years.

RRAP for the Disabled

Objective

To assist in the repair or modification of existing homeowner or rental housing to improve the accessibility of the dwelling unit for disabled persons.

Summary

RRAP for the Disabled provides loans and grants to owners of housing accommodation to improve the accessibility of rental and ownership units occupied, or intended to be occupied, by disabled persons.

Assistance for eligible modifications is in the form of a loan of up to $10,000 for homeowners or up to $5,000 for landlords for each self-contained rental unit and $2,500 for each hostel bed unit. A maximum of $5,000 of the homeowner loan is forgivable for clients with incomes of less than $23,000 and forgiveness is phased out at $33,000. Forgiveness is earned over a 5 year period. RRAP for the Disabled is a stand-alone program but it may be stacked on either Homeowner or Rental RRAP.

Homeowner assistance is dependent on continued ownership and occupancy of the dwelling. Landlords must agree to enter into a five year agreement which will establish maximum acceptable rents, so that the benefits of government assistance are passed on to the tenants.

ANNEX III - STATISTICAL SUMMARY OF HOUSING CONDITION AND RENOVATION EXPENDITURES BY REGION

Atlantic Region
(Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia and New Brunswick)

Number of Dwellings by Condition and Tenure

Dwelling Condition	Tenant	Owner	TOTAL
Major Repair Needed	25,230	102,790	128,020
Minor Repair Needed	33,820	77,670	111,490
Regular Maintenance	122,540	375,750	498,290
All Dwellings	181,590	556,210	737,800

Source: HIFE 1985

Renovation Expenditure by Dwelling Condition

Dwelling Condition	Average Expenditure per Unit	
	Owners	Landlords
Major Repair Needed	$1,130	$380
Minor Repair Needed	$1,750	$350
Regular Maintenance	$1,570	$290

Source: National Housing Survey, 1986

Renovation and New Construction Expenditures
(millions of dollars)

Year	Renovation			New Construction
	Repair	Improvement	Total	
1971	$ 50.9	$ 79.3	$ 130.2	$269.6
1976	95.6	242.0	337.6	598.9
1981	169.0	434.6	603.6	437.3
1986	233.7	838.0	1,071.7	940.4

Source: CANSIM matrices 439, 442

Quebec

Number of Dwellings by Condition and Tenure

Dwelling Condition	Tenant	Owner	TOTAL
Major Repair Needed	127,110	170,660	297,770
Minor Repair Needed	165,480	157,840	323,320
Regular Maintenance	802,970	944,280	1,747,250
All Dwellings	1,095,560	1,272,780	2,368,340

Source: HIFE 1985

Renovation Expenditure by Dwelling Condition

Dwelling Condition	Average Expenditure per Unit	
	Owners	Landlords
Major Repair Needed	$1,930	$1,840
Minor Repair Needed	$1,590	$ 500
Regular Maintenance	$1,780	$ 740

Source: National Housing Survey, 1986

Renovation and New Construction Expenditures
(millions of dollars)

Year	Renovation			New Construction
	Repair	Improvement	Total	
1971	$173.6	$ 254.1	$ 427.6	$ 882.3
1976	331.5	819.0	1,150.5	1,935.2
1981	599.3	1,501.8	2,101.1	1,607.1
1986	831.3	2,777.9	3,609.2	3,496.7

Source: CANSIM matrices 439, 442

Ontario

Number of Dwellings by Condition and Tenure

Dwelling Condition	Tenant	Owner	TOTAL
Major Repair Needed	130,590	278,400	408,990
Minor Repair Needed	204,630	243,330	447,960
Regular Maintenance	852,650	1,540,460	2,393,110
All Dwellings	1,187,870	2,062,190	3,250,060

Source: HIFE 1985

Renovation Expenditure by Dwelling Condition

Dwelling Condition	Average Expenditure per Unit	
	Owners	Landlords
Major Repair Needed	$1,760	$ 350
Minor Repair Needed	$1,950	$1,610
Regular Maintenance	$1,790	$ 300

Source: National Housing Survey, 1986

Renovation and New Construction Expenditures
(millions of dollars)

Year	Renovation			New Construction
	Repair	Improvement	Total	
1971	$ 241.9	$ 467.6	$ 709.5	$1,428.9
1976	464.7	1,280.0	1,744.7	2,691.3
1981	824.1	2,445.8	3,269.9	2,718.7
1986	1,141.1	4,228.6	5,369.7	6,313.7

Source: CANSIM matrices 439, 442

Prairie Region
(Manitoba, Saskatchewan, Alberta)

Number of Dwellings by Condition and Tenure

Dwelling Condition	Tenant	Owner	TOTAL
Major Repair Needed	53,940	142,350	196,290
Minor Repair Needed	83,820	160,280	244,100
Regular Maintenance	401,110	740,300	1,141,410
All Dwellings	538,870	1,042,930	1,581,800

Source: HIFE 1985

Renovation Expenditure by Dwelling Condition

Dwelling Condition	Average Expenditure per Unit	
	Owners	Landlords
Major Repair Needed	$1,370	$590
Minor Repair Needed	$1,540	$400
Regular Maintenance	$1,700	$370

Source: National Housing Survey, 1986

Renovation and New Construction Expenditures
(millions of dollars)

Year	Renovation			New Construction
	Repair	Improvement	Total	
1971	$101.7	$ 126.6	$ 228.3	$ 563.4
1976	188.0	466.6	654.6	1,902.2
1981	364.7	1,098.0	1,462.7	2,586.1
1986	510.3	1,439.0	1,949.3	1,495.8

Source: CANSIM matrices 439, 442

British Columbia

Number of Dwellings by Condition and Tenure

Dwelling Condition	Tenant	Owner	TOTAL
Major Repair Needed	33,460	67,900	101,360
Minor Repair Needed	56,540	72,120	128,760
Regular Maintenance	288,620	588,090	876,710
All Dwellings	378,720	728,110	1,106,830

Source: HIFE 1985

Renovation Expenditure by Dwelling Condition

Dwelling Condition	Average Expenditure per Unit	
	Owners	Landlords
Major Repair Needed	$1,430	$590
Minor Repair Needed	$1,390	$280
Regular Maintenance	$1,820	$200

Source: National Housing Survey, 1986

Renovation and New Construction Expenditures
(millions of dollars)

Year	Renovation			New Construction
	Repair	Improvement	Total	
1971	$ 61.8	$ 137.0	$ 198.8	$ 521.6
1976	121.7	396.9	518.6	1,231.4
1981	228.1	916.4	1,144.5	2,426.8
1986	320.1	997.2	1,317.3	1,515.4

Source: CANSIM matrices 439, 442

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Canada Mortgage and Housing Corporation

Document de consultation sur la restauration des logements

Canada

Document de consultation sur la restauration des logements

SCHL Question habitation, comptez sur nous

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.0	**INTRODUCTION**	1
1.1	Vue globale de la question	1
1.2	La consultation	2
1.3	L'état des logements et le marché de la restauration des logements	3
2.0	**LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION DES LOGEMENTS**	10
2.1	La restauration dans les quartiers urbains	11
2.2	Les logements ruraux délabrés	12
2.3	L'information dont disposent les propriétaires et le manque de confiance envers l'industrie de la restauration	12
2.4	La restauration des logements locatifs	15
2.5	Solutions possibles aux problèmes	15
2.5.1	Accès au crédit	17
2.5.2	Éducation des consommateurs	17
2.5.3	Élaboration et application de normes de logement	19
2.5.4	La confiance des consommateurs	20
2.5.5	Recherche sur l'état des logements et sur les marchés de la restauration	21
3.0	**LE PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS (PAREL)**	22
3.1	Objet du programme	22
3.2	Efficience	24
3.3	Traitement équitable des bénéficiaires	25
3.4	Ciblage efficace de l'aide	26
3.5	Options	27

		Page
3.5.1	Problèmes actuels de qualité	27
3.5.2	Problèmes actuels de qualité et problèmes induits d'abordabilité	29
3.5.3	Problèmes permanents de qualité	30
3.5.4	Problèmes permanents de qualité et d'abordabilité	32
4.0	**RÉSUMÉ**	33

ANNEXES

1.	Chronologie de l'aide fédérale à la restauration des logements	34
2.	Les grandes lignes du Programme d'aide à la remise en état des logements	38
3.	Résumé statistique de l'état des logements et des dépenses de restauration, par région	42

I

INTRODUCTION

1.0 INTRODUCTION

L'énorme importance du logement, actif tant matériel que social, a convaincu le gouvernement du Canada qu'il faut continuer à discuter de la politique dans ce domaine avec tous les intéressés, particuliers, producteurs et associations de consommateurs. Le gouvernement sollicite des avis sur la restauration du parc de logements, d'abord sur le rôle qu'il devrait jouer dans les marchés privés et, en second lieu, sur la question de savoir si le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) pourrait être amélioré.

1.1 Vue globale de la question

Les sommes consacrées à la restauration sont presque aussi importantes que celles qui sont consacrées à la construction neuve. Depuis deux décennies, elles croissent plus rapidement. Toutefois, tout porte à croire que les sommes consacrées à la restauration ne sont pas suffisantes pour entretenir et améliorer le parc de logements, bien que les données précises soient rares. C'est pourquoi on demande aux personnes consultées de puiser dans leurs propres connaissances et leur propre expérience pour compléter les renseignements contenus ici et d'indiquer, au besoin, dans quels cas il faudrait modifier les conclusions tirées des études existantes.

Les occupants de plus d'un million de logements du Canada considèrent que leur logement exige des réparations majeures; la plupart de ces logements apparemment non conformes aux normes sont occupés par des ménages dont le revenu est moyen ou élevé. Bon nombre de propriétaires-occupants et de propriétaires-bailleurs n'ont pas signalé de dépenses de restauration pour 1985. Dans l'ensemble, les sommes dépensées sur la remise en état des logements nécessitant des réparations majeures n'étaient pas suffisantes. Il y a donc peut-être des obstacles au bon fonctionnement des marchés de restauration. Si ces obstacles demeurent, ils deviendront une source de préoccupation pour le gouvernement fédéral en raison de leurs répercussions sur l'état du parc de logements et sur la santé et la sécurité des occupants. En raison du manque de données, la SCHL tient à ce que les participants à cette consultation lui communiquent leurs opinions quant à l'importance et à la nature de ces obstacles, et quant à la meilleure façon de les surmonter.

Le PAREL fait partie des programmes compris dans les accords fédéral-provinciaux ayant trait à l'habitation sociale. Il accorde une aide non répétée aux propriétaires-occupants à faible revenu et aux propriétaires d'immeubles non conformes aux normes pour les aider à rendre leurs logements conformes

aux normes minimales en matière de santé et de sécurité. Le programme canalise l'aide vers les ménages à faible revenu qui occupent des logements délabrés et qui devraient payer plus de 30 p. 100 de leur revenu pour obtenir un logement de taille et de qualité convenables. Le PAREL ne règle pas complètement la question de l'abordabilité, non plus que les problèmes de qualité, lorsqu'ils reviennent périodiquement. Les propriétaires-occupants incapables de financer leur part des coûts de restauration, ou les locataires à faible revenu incapables de payer les loyers plus élevés qu'entraîne l'application du programme PAREL, devraient demander de l'aide en vertu des programmes de logement sans but lucratif, de supplément de loyer, de logement pour les ruraux et les autochtones ou de logement public. De telles solutions pourraient bien ne pas être les plus efficaces par rapport aux coûts. En outre, comment la valeur d'actifs non producteurs de revenu devrait-elle influencer l'admissibilité au programme et la valeur de l'aide fournie? La SCHL sollicite des avis sur les façons d'améliorer le PAREL.

1.2 La consultation

La consultation porte sur les moyens éventuels d'aider le marché de la restauration sans accroître les subventions directes ni créer de programmes gouvernementaux coûteux. Le gouvernement s'est engagé à offrir des programmes à l'intention des ménages à faible revenu et à s'abstenir d'intervenir inutilement dans le marché.

Les propositions d'amélioration du PAREL doivent respecter les changements apportés en 1986 à la politique du logement. Selon les objectifs du logement social, le PAREL doit s'adresser à ceux qui en ont le plus besoin, où qu'ils habitent. Puisque le budget est restreint, la seule façon d'augmenter l'aide est de réduire le nombre de ménages qui en bénéficient.

La consultation se fera en deux étapes, dont la diffusion du présent document constitue la première. Les participants sont priés de présenter leurs opinions sur toutes les questions qui y sont traitées. Après une étude soigneuse de ces contributions, la SCHL publiera un second document résumant les résultats de la première ronde de consultations et en exposant les conclusions. Les participants seront également invités à formuler leurs réactions à ce second document.

1.3 L'état des logements et le marché de la restauration des logements

Le parc de logements du Canada est un des meilleurs du monde. Néanmoins, à l'occasion de plusieurs enquêtes demandant s'il était nécessaire de remettre en état la plomberie, l'électricité, le chauffage ou la structure du bâtiment pour qu'il puisse continuer à servir, entre 500 000 et 1 100 000 répondants (selon l'enquête) ont déclaré que leur logement avait besoin de réparations majeures. Deux enquêtes ERMEM successives ne montrent guère de réduction du pourcentge des logements qui nécessitent des réparations majeures. Les chiffres absolus ont en fait augmenté légèrement.

TABLEAU 1: LOGEMENTS NÉCESSITANT DES RÉPARATIONS MAJEURES
(en millions de logements)

Mode d'occupation	Source de données			
	Recen-sement 1981	ERMEM 1982	ERMEM 1985	Enquête nationale sur l'habitation - SCHL, 1986
Propriétaires-occupants				
- tous les logements	5,14	5,34	5,69	*
- réparations majeures	0,32	0,75	0,76	*
- pourcentage	6,1	14,1	13,4	8,5
Propriétaires-bailleurs				
- tous les logements	3,14	3,09	3,39	*
- réparations majeures	0,24	0,33	0,37	*
- pourcentage	7,6	10,8	10,9	13,1
Total				
- tous les logements	8,28	8,43	9,08	*
- réparations majeures	0,55	1,09	1,14	*
- pourcentage	6,6	12,9	12,5	9,5

* Immeubles de faible hauteur seulement

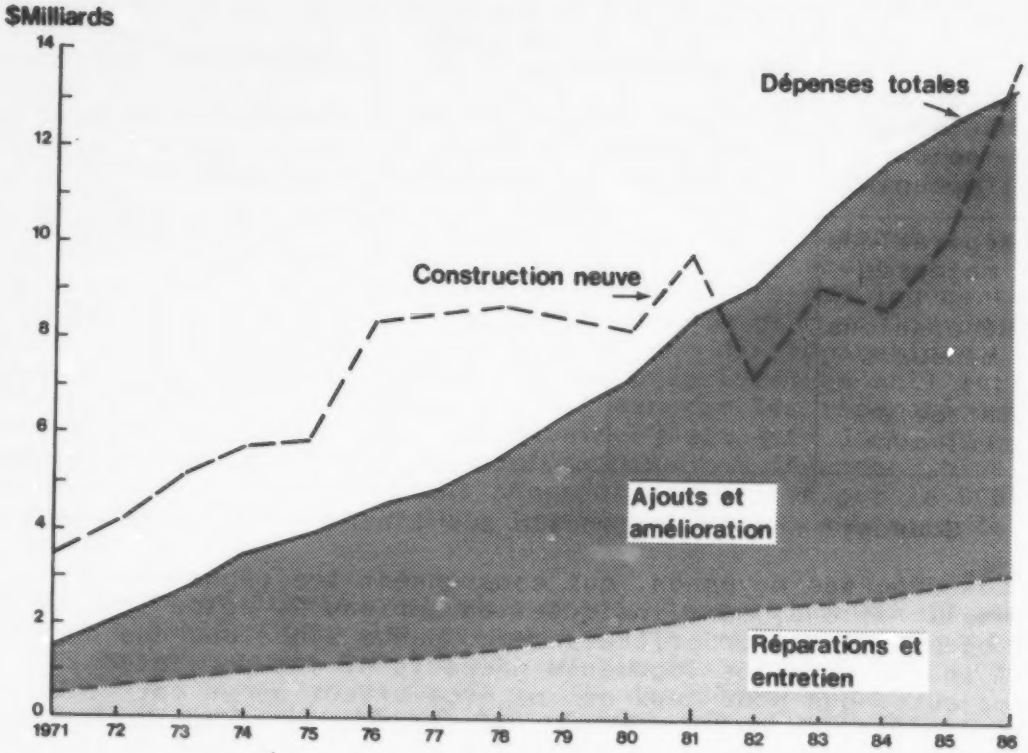
ERMEM - Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager, 1982 et 1985

Un sondage portant sur la cote que donnent les occupants à l'état du bâtiment constitue une façon fiable de juger de l'état de l'ensemble du parc de logements. Selon une comparaison faite par la SCHL entre les cotes données par les propriétaires et celles données par des inspecteurs, les occupants voient juste 56 pour cent des fois; s'il arrive qu'ils se trompent, ils tendent plutôt à sous-estimer les réparations nécessaires. Les propriétaires à faible revenu évaluent souvent moins bien l'état de leur logement que les propriétaires à revenu élevé et ont plutôt tendance à surestimer les réparations nécessaires.

C'est l'équilibre entre le taux de détérioration du parc de logements, faute d'un entretien convenable, et le volume des réparations entreprises qui déterminera si oui ou non de 500 000 à 1,1 million de logements continueront de nécessiter des réparations majeures. Si le taux de détérioration est mal connu, le volume des dépenses de restauration est par ailleurs bien connu.

Les dépenses pour la remise en état s'élevaient à 13,3 milliards de dollars en 1986, soit seulement un peu moins que les 13,8 milliards dépensés pour la construction neuve. Si l'on tenait compte du travail des propriétaires, le chiffre grimperait de plusieurs millions. En outre, les dépenses de remise en état croissent plus rapidement que les dépenses consacrées à la construction neuve. En effet, entre 1976 et 1986, elles ont augmenté de 11,6 p. 100 par année, soit plus du double du taux de croissance de 5,1 p. 100 enregistré pour la construction neuve.

Figure I: DÉPENSES DE LA RESTAURATION ET DE LA CONSTRUCTION NEUVE, 1971-1986



Source: Comptes nationaux, Statistique Canada

Une enquête réalisée en 1986 par la SCHL a mesuré la répartition de l'ensemble des dépenses de restauration entre les logements d'après l'état des logements. L'enquête a révélé que seulement de 50 à 60 p. 100 des propriétaires-occupants et de 56 à 73 p. 100 des propriétaires-bailleurs ont dépensé quoi que ce soit à ce chapitre en 1985. Les propriétaires de logements nécessitant des réparations n'étaient pas appréciablement plus portés à faire des travaux que les propriétaires de logements n'ayant besoin que d'un entretien ordinaire.

TABLEAU 2: DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DE RESTAURATION SELON L'ÉTAT DU BÂTIMENT

État du bâtiment, selon l'occupant	Propriétaires-occupants		Propriétaires-bailleurs	
	Dépenses en dollars (tous les logements)	Proportion de ceux qui font des travaux de restauration	Dépenses en dollars (tous les logements)	Proportion de ceux qui font des travaux de restauration
Réparations majeures	1 573 $	49 %	720 $	63 %
Réparations mineures	1 751 $	58 %	460 $	73 %
Entretien seulement	1 755 $	50 %	390 $	56 %

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986, SCHL

Les dépenses moyennes, qui comprennent les réparations et les améliorations, sont indiquées au tableau 2, selon l'état du logement. Les propriétaires-occupants signalent des dépenses moindres pour les logements nécessitant des réparations majeures que pour ceux qui ne nécessitent qu'un entretien ordinaire, ce qui montre que l'effort de restauration ne porte pas principalement sur les logements délabrés.

Les inspecteurs de la SCHL ont évalué l'état d'un sous-échantillon des logements visés par l'enquête et ont estimé le coût des réparations nécessaires (tableau 3).

TABLEAU 3: ESTIMATION DES RÉPARATIONS NÉCESSAIRES SELON L'ÉTAT DU BÂTIMENT

Évaluation de l'état du bâtiment par les inspecteurs	Logements occupés par le propriétaire	Logements loués
Réparations majeures	6 904 $	2 975 $
Réparations mineures	1 309 $	1 397 $
Entretien seulement	381 $	88 $

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986, SCHL

Les dépenses moyennes de restauration pour les logements nécessitant des réparations majeures étaient nettement inférieures aux sommes nécessaires pour remettre ces logements en état. La lacune semble être de l'ordre de cinq milliards de dollars pour l'ensemble du parc nécessitant des réparations majeures. Les dépenses faites par les propriétaires-bailleurs ne sont pas non plus suffisantes pour assurer les réparations mineures nécessaires. Les propriétaires-occupants dont les logements nécessitent des réparations mineures dépensent plus que le montant des réparations nécessaires, estimé par la SCHL, mais croient néanmoins que leur logement a toujours besoin de réparations.

L'écart pourrait être encore plus grand, dans la mesure où les dépenses signalées pour la restauration de ces logements portent sur des améliorations aussi bien que sur des réparations. Pour l'ensemble du pays, moins de 20 p. 100 des dépenses de restauration sont affectées à des réparations (figure 1). Le reste est consacré à l'ajout d'agréments, à des modifications esthétiques, à des agrandissements ou à la conversion du bâtiment pour d'autres usages.

L'insuffisance du revenu n'explique qu'en partie l'insuffisance des dépenses de restauration. Si environ 40 p. 100 des bâtiments nécessitant des réparations majeures étaient occupés par des ménages dont le revenu était inférieur à 20 000 $ par année, le reste des logements étaient occupés par des ménages dont le revenu était plus élevé et qui devraient normalement être en mesure d'entretenir leur logement.

L'enquête réalisée par la SCHL révèle également que de nombreux propriétaires d'immeubles locatifs ayant besoin de réparations majeures et de nombreux ménages, appartenant à toutes les classes de revenu et occupant des logements nécessitant des réparations majeures, n'ont pas fait de travaux en 1985. Ceci indique que les propriétaires de logements non conformes aux

normes, qu'ils soient occupants ou propriétaires-bailleurs, ne sont peut-être pas motivés à entretenir convenablement leurs logements.

TABLEAU 4: INCIDENCE DES LOGEMENTS NÉCESSITANT DES RÉPARATIONS MAJEURES SELON LE REVENU DE L'OCCUPANT

Revenu du ménage ($)	% occupés par le propriétaire	% loués
10 000 ou moins	20,6	10,3
10 001-20 000	17,4	11,4
20 001-30 000	13,7	10,4
30 001-40 000	12,7	11,3
plus de 40,000	10,3	11,3

Source: Enquête ERMEM, 1985, Statistique Canada

TABLEAU 5: RESTAURATION DE LOGEMENTS NÉCESSITANT DES RÉPARATIONS MAJEURES, SELON LE REVENU DE L'OCCUPANT

Revenu du ménage ($)	Pourcentage des propriétaires-occupants effectuant des travaux en 1985	Pourcentage des propriétaires-bailleurs effectuant des travaux en 1985
10 000 ou moins	35	53
10 001-20 000	45	81
20 001-30 000	52	58
30 001-40 000	63	67
plus de 40 000	61	36

Source: Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1985.

Ces indications de l'écart entre les besoins et les dépenses en matière de restauration ne sont pas en elles-mêmes une preuve concluante que le parc de logements canadien se détériorera davantage, puisque le taux de détérioration, faute

d'un entretien convenable, n'est pas connu. Toutefois, ces données sur les dépenses, ajoutées à la légère augmentation constatée du nombre des logements nécessitant des réparations majeures, semblent indiquer qu'il pourrait y avoir là matière à inquiétude. Le parc de logements représente un investissement substantiel et la restauration serait souvent plus efficace par rapport aux coûts que le remplacement. En outre, l'insuffisance de la qualité du logement peut nuire à la santé et à la sécurité des occupants.

Le gouvernement se préoccupe encore davantage des ménages à faible revenu qui occupent des logements délabrés, puisqu'à la différence des ménages à revenu moyen ou élevé, ils n'ont tout simplement pas l'argent nécessaire pour résoudre le problème que leur pose la qualité de leur logement. Ces ménages n'ont pas les moyens de faire des réparations majeures, même s'ils désirent ardemment entreprendre de tels travaux.

II

LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

2.0 LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

Les activités de la SCHL qui touchent les marchés privés de la rénovation sont de quatre ordres. En premier lieu, la SCHL commande des recherches sous le régime de la partie V de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Elle a également constitué un Comité national de recherche sur l'habitation, composé de représentants de tous les secteurs, afin de coordonner et d'orienter la recherche. Le comité accorde la priorité à la recherche sur le marché de la restauration. En second lieu, la SCHL entreprend une série d'ateliers destinés aux constructeurs afin de mieux renseigner l'industrie et les propriétaires sur les meilleures pratiques. Troisièmement, on a annoncé récemment que le Fonds d'assurance hypothécaire assurera les prêts hypothécaires de deuxième rang consentis à des fins de restauration. Quatrièmement, la SCHL distribue dans le but d'aider les rénovateurs de maisons des brochures qu'elle a elle-même préparées.

Malgré ces efforts, il semble que les travaux effectués à l'égard des logements nécessitant des réparations majeures en 1985 n'ont pas suffi pour rendre ces logements conformes aux normes. L'insuffisance de revenu du propriétaire n'explique pas pleinement cette carence. On peut avancer quatre explications possibles du fait que les ménages à revenu moyen et élevé ne rénovent pas suffisamment les logements non convenables qu'ils occupent:

1) Dans certains quartiers urbains où la plupart des logements sont délabrés, la motivation peut manquer.

2) L'état relativement médiocre du parc de logements ruraux peut être dû à la mauvaise qualité de la construction, source de détérioration rapide.

3) Les propriétaires ne sont peut-être pas au courant des avantages de la restauration, ils accordent peut-être peu d'importance au logement quand il s'agit de savoir à quoi consacrer leur revenu ou n'ont peut-être pas confiance dans l'industrie de la rénovation.

4) Les propriétaires-bailleurs et les occupants trouvent peut-être qu'il n'est pas rentable d'entretenir les ensembles.

2.1 La restauration dans les quartiers urbains

Selon le recensement de 1981, c'est plutôt dans la ville même qu'en banlieue qu'on trouve des logements nécessitant des réparations majeures. En fait, seules les régions rurales comptent plus de logements défectueux.

L'explication avancée d'ordinaire est que les logements de la ville même sont plus vieux. Toutefois, un vieux bâtiment bien entretenu n'aura pas nécessairement besoin de réparations majeures, de sorte qu'il faut blâmer en partie l'insuffisance de l'entretien. La faiblesse du revenu n'explique cependant pas pleinement ce phénomème, puisque le pourcentage des logements nécessitant des réparations majeures occupés par des ménages à revenu moyen et élevé est plus important en ville même qu'en banlieue.

Ceci porte à croire que les contraintes auxquelles est soumise la décision de rénover favorisent peut-être la détérioration du parc de logements de la ville même. Ainsi, il est plausible que dans des enclaves de logements délabrés, les propriétaires hésitent à remettre leur logement en état si leurs voisins n'en font pas autant. De même, les voisins hésitent à rénover, croyant que les autres ne les imiteront pas. Finalement, tout le quartier se délabre. Le déclin de certains quartiers pourrait tout simplement traduire l'évolution de l'utilisation du sol, les logements étant remplacés par des immeubles commerciaux ou industriels. Il ne serait pas à-propos de se préoccuper du sort de ces logements, car leur détérioration n'est pas due à l'échec du marché, mais bien aux forces économiques qui motivent l'évolution de l'utilisation du sol. Les règlements municipaux de zonage peuvent contrer cette évolution, et ainsi exercer une influence positive sur la restauration. D'autre part, on a également fait valoir que les règlements municipaux freinent la restauration du parc de logements, empêchant d'y apporter les changements voulus.

Dans certains quartiers, il peut donc être difficile de trouver les fonds nécessaires, car les prêteurs, n'étant pas certains de la valeur des propriétés, n'accordent pas aussi facilement qu'ailleurs des prêts hypothécaires pour la restauration ou alors ils réduisent le montant des prêts. Les données en cette matière sont contradictoires. Selon l'enquête nationale sur le logement, seulement 12 p. 100 des propriétaires-occupants et 14 p.100 des propriétaires-bailleurs s'endettent pour financer la remise en état des logements. Seulement deux pour cent ont déclaré ne pas avoir fait de travaux parce qu'on leur avait refusé un prêt, ce qui porte à croire que le manque de crédit n'a qu'une incidence mineure.

Les rares recherches dans ce domaine portent à croire que certains rénovateurs éventuels ne se laissent pas arrêter par l'état des maisons du voisinage et que les voisins se consultent effectivement et s'organisent pour améliorer leur quartier. Il existe souvent des associations de quartier bien établies. En outre, le phénomène récent de l'embourgeoisement de nombreux quartiers urbains montre que le déclin peut être inversé par d'autres forces, dans ce cas-ci l'attrait du centre-ville. Ce réinvestissement privé entraîne la hausse de la valeur des propriétés, et donc des taxes foncières, ce qui permet aux municipalités de songer à accroître les investissements publics.

2.2 Les logements ruraux délabrés

C'est dans les régions rurales qu'on trouve le plus de logements nécessitant des réparations majeures. Selon les enquêtes, dans les régions rurales, le pourcentage des logements non conformes aux normes est le double de ce qu'il est dans les régions urbaines. L'explication la plus probable est qu'une bonne partie des travaux de construction et d'entretien des habitations en milieu rural sont effectués par les propriétaires eux-mêmes ou par des ouvriers non spécialisés. En outre, bon nombre de municipalités rurales n'appliquent pas très bien les normes du bâtiment. C'est pourquoi les logements ruraux ne sont pas toujours aussi bien construits que les logements urbains, se détériorent plus rapidement et font l'objet de travaux d'entretien ou de remise en état de moins bonne qualité.

En outre, le marché immobilier n'est pas aussi bien développé dans les régions rurales que dans les régions urbaines. Les prêteurs ne peuvent donc offir les mêmes prêts hypothécaires qu'ailleurs pour la construction ou la restauration. C'est pourquoi il arrive plus souvent en milieu rural qu'en milieu urbain que les résidents doivent financer eux-mêmes de petites réparations au lieu de recourir à un prêt pour financer des travaux d'importance.

2.3 L'information dont disposent les propriétaires et le manque de confiance envers l'industrie de la restauration

L'insuffisance des travaux pourrait également s'expliquer par la méconnaissance des véritables coûts et avantages de la restauration, par le fait que certains propriétaires privilégient d'autres besoins ou par un manque de confiance envers l'industrie. En outre, certains propriétaires sous-estiment les réparations dont leur logement peut avoir besoin.

Parmi les ménages qui ont les moyens d'entreprendre des travaux, certains ne sont peut-être pas au courant des avantages et des coûts qui découlent de l'entretien ou de l'amélioration de leur maison, ou préfèrent apporter des modifications cosmétiques ou dépenser leur argent à d'autres choses. Pourtant, s'ils consacraient leur argent à entretenir ou à améliorer leur logement, ils pourraient constater une diminution des coûts de tenue, un prolongement de la durée de la maison, une amélioration des conditions de vie ou une diminution des dangers pour la santé et la sécurité des occupants. L'augmentation de la valeur de la maison et de meilleures possibilités de revente peuvent compenser en partie les coûts de la restauration, qui peut constituer un placement sain, sûr et rentable. Une meilleure information pourrait entraîner une augmentation de la qualité et de la quantité des travaux de rénovation.

Certains propriétaires ne se rendent pas compte de l'ampleur des réparations dont leur logement a besoin. Dans 65 p. 100 des cas où les propriétaires ne partageaient pas l'avis d'inspecteurs professionnels quant à l'état de leur logement, ils sous-estimaient les réparations nécessaires.

La plupart des propriétaires-occupants ne connaissent pas les notions d'établissement du coût global. En conséquence, ils remettent souvent à plus tard les dépenses à court terme, ce qui a pour effet d'accélérer la détérioration et de hausser les coûts à long terme.

Soixante pour cent des propriétaires-occupants et 77 p. 100 des propriétaires-bailleurs ont engagé un entrepreneur ou des ouvriers pour les travaux de remise en état, selon l'enquête réalisée en 1986 par la SCHL. Le faible pourcentage des propriétaires-occupants est peut-être dû à la crainte de ne pouvoir trouver un entrepreneur compétent. Une enquête réalisée par Consommation et Corporations Canada confirme que les propriétaires-occupants considèrent l'achat de services de rénovation comme l'une des décisions les plus difficiles pour les consommateurs. L'analyse des résultats de l'enquête montre que les consommateurs connaissent cinq grandes inquiétudes lorsqu'ils sont à la recherche de services d'amélioration des logements: manque d'honnêteté des entrepreneurs, pénurie d'entrepreneurs compétents, insensibilité des entrepreneurs aux besoins des clients, garanties insuffisantes et problèmes généraux de l'industrie. Malgré ces constatations, d'autres enquêtes sur la consommation révèlent une satisfaction élevée à l'égard des services assurés par les entrerises de restauration de logement.

Ce manque de confiance pourrait être dû en partie au caractère propre de cette industrie, où les entreprises naissent et meurent facilement et où la plupart des nombreuses entreprises sont de petite taille. L'industrie n'est pas aussi bien organisée que celle de la construction neuve, car peu d'entreprises appartiennent à une association professionnelle. Certaines offrent des contrats et des garanties, mais ces documents ne seront guère utiles au consommateur si l'entreprise doit bientôt disparaître.

L'industrie commence à s'attaquer elle-même à ce problème, bien que de façon sporadique. En 1985, l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) lançait son programme de "garantie-rénovation". Ce régime de protection des consommateurs accrédite les entrepreneurs et assure au client une protection restreinte contre l'insolvabilité du constructeur et la non-exécution des contrats. Il garantit également les travaux pendant un certain temps contre les défauts de construction et les problèmes structuraux majeurs. Énergie, Mines et Ressources Canada vient d'appuyer la constitution d'un organisme de garantie sans but lucratif offrant une protection semblable aux acheteurs de services de restauration touchant le domaine de l'énergie.

Les entreprises concédantes tentent de gagner la confiance des consommateurs en offrant un produit de qualité contrôlée, la continuité du service de même que le soutien de gestion et le soutien technique. Les premières tentatives ont donné lieu à des difficultés, mais au moins cinq entreprises concédantes oeuvrent présentement sur les marchés de l'habitation de Toronto et de Vancouver.

Si le manque de confiance envers l'industrie empêche les consommateurs d'effectuer les travaux de rénovation nécessaires, toute mesure visant à améliorer la confiance encouragera les propriétaires à s'adresser à un entrepreneur au lieu de faire les travaux eux-mêmes, ou à choisir de rénover plutôt que de laisser faire ou de déménager.

Par ailleurs, le fait que seulement 60 p. 100 des propriétaires-occupants qui font effectuer des travaux ont recours à des entrepreneurs pourrait tout simplement traduire le fait que certains des autres propriétaires sont des bricoleurs invétérés; pour ceux-ci, le manque de confiance envers l'industrie n'entre probablement pas en ligne de compte.

2.4 La restauration des logements locatifs

Le propriétaire-bailleur qui doit décider s'il doit entretenir ou restaurer son ensemble locatif est surtout influencé par le rendement prévu à court terme. Il se peut que les propriétaires n'entretiennent pas suffisamment les logements et ne prévoient pas de réserve pour l'entretien à long terme en vue d'augmenter le rendement immédiat, d'où une détérioration excessive des logements qui auront besoin prématurément de réparations majeures.

D'autres facteurs peuvent entrer en jeu. Collectivement, les locataires sont plus pauvres que les propriétaires-occupants et sont moins en mesure d'acquitter les loyers plus élevés que justifieraient des dépenses de restauration. En outre, les logements locatifs se concentrent dans des zones urbaines où la proximité de logements délabrés peut réduire le rendement de la restauration. Ainsi, le propriétaire décidera peut-être de ne pas entretenir son logement si son ensemble est situé dans un secteur qui évolue vers une utilisation non résidentielle, ce qui se produit souvent dans les centres-villes. Le contrôle des loyers peut faire hésiter le propriétaire à entretenir son ensemble ou à le remettre en état. Enfin, il se peut que le propriétaire juge que les clauses dont sont assortis les prêts pour la restauration ne lui conviennent pas, parce que le prêteur utilise des critères plus rigoureux pour les ensembles locatifs que pour les propriétaires-occupants.

2.5 Solutions possibles aux problèmes

Le défi consiste donc à trouver des façons efficaces d'encourager les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs à revenu moyen et élevé à entretenir leur logement ou à en améliorer l'état. On ne saurait songer à des programmes coûteux ni à des programmes de subventions directes, car selon les lignes de conduite du gouvernement fédéral, le budget de l'habitation devrait être consacré à des programmes destinés à ceux dont le besoin est le plus grand. En outre, il est clair que le revenu n'est pas le facteur principal, car la plupart des logements nécessitant des réparations majeures sont occupés par des ménages à revenu moyen et élevé et la tendance à faire des travaux ainsi que le niveau des dépenses à cet égard ne sont que faiblement liés au revenu. Cinq remèdes pourraient être étudiés:

1) faciliter l'accès au financement pour les propriétaires, occupants ou bailleurs, désireux de remettre leur logement en état;

2) renseigner les propriétaires de logements non conformes aux normes sur les avantages de la restauration;

3) accroître la confiance des consommateurs envers l'industrie;

4) améliorer les normes et leur application;

5) faire des recherches plus poussées sur la dynamique de l'évolution des logements et sur les marchés de la restauration.

2.5.1 Accès au crédit

Il a été mentionné précédemment que le pourcentage des propriétaires qui estiment que leur logement nécessite des réparations majeures est élevé dans les villes mêmes et dans les régions rurales. Les prêteurs seraient incapables de consentir des prêts aux mêmes conditions qu'ailleurs en raison de la baisse de la valeur marchande des propriétés ou de la faiblesse du marché du logement. Les propriétaires seraient donc incapables de faire tous les travaux nécessaires, perpétuant ainsi le problème. En outre, l'incapacité d'obtenir un financement acceptable pourrait empêcher les propriétaires de logements locatifs de les remettre en état. L'option qui s'ouvre au gouvernement est d'assurer l'accès au crédit soit par une assurance-prêt pour la restauration soit, en dernier recours, par des prêts directs.

TABLEAU 6: INITIATIVES POSSIBLES EN VUE D'ASSURER LE FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RESTAURATION

Action	Objectif
Assurance gouvernementale des prêts pour la rénovation dans les quartiers en voie de délabrement ou dans les régions rurales.	Faciliter l'accès au crédit pour les propriétaires de logements situés dans des quartiers en voie de délabrement ou dans des régions rurales.
Prêts directs pour la rénovation consentis par le gouvernement dans les quartiers en voie de délabrement ou dans les régions rurales, comme dernier recours.	Faciliter l'accès au crédit pour les propriétaires de logements situés dans des quartiers en voie de délabrement ou dans des régions rurales.
Assurance gouvernementale de prêts à l'intention des propriétaires-bailleurs.	Faciliter l'accès au crédit pour les propriétaires-bailleurs.

2.5.2 Éducation des consommateurs

Il se pourrait que les propriétaires hésitent à entretenir ou à améliorer leur logement parce qu'ils sont mal renseignés sur les avantages de la restauration et la façon de les calculer. Pour le propriétaire-occupant, ces avantages comprennent la diminution des coûts de tenue du logement, le prolongement de la durée de la maison, de

meilleures conditions de vie, la réduction des dangers pour la santé et la sécurité, l'augmentation de la valeur de la maison ou de meilleures possibilités de revente. Les propriétaires-bailleurs désireux de maximiser les bénéfices à court terme ne sont peut-être pas au courant des avantages: location plus facile, coût d'exploitation moindre et valeur de revente accrue. Bon nombre de propriétaires ne savent pas que leur logement nécessite des réparations majeures; ils gagneraient donc à connaître les rudiments de l'estimation du coût global. Enfin, les propriétaires, occupants ou autres, qui désirent rénover peuvent en être empêchés du fait qu'ils ne connaissent pas la meilleure façon de réparer leur logement.

Le gouvernement voudra peut-être étudier des façons de répondre à ces besoins, notamment par la préparation et la diffusion de brochures, la mise sur pied d'un service consultatif sur la rénovation dans le réseau des succursales de la SCHL ou une campagne publicitaire à grande échelle.

TABLEAU 7: INITIATIVES POSSIBLES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION DES CONSOMMATEURS

Action	Objectif
Préparer et diffuser des brochures sur les coûts et les avantages de la restauration, la façon de reconnaître les besoins et la façon de faire des réparations.	Permettre aux propriétaires, occupants ou bailleurs, de calculer eux-mêmes les avantages de la restauration, d'apprendre à reconnaître les réparations nécessaires et comment les faire.
Service consultatif sur la restauration des logements	Renseigner les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs. Un service d'inspection des logements serait également offert pour aider tous les propriétaires à relever les besoins.
Campagne de publicité	Renseigner les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs sur les avantages de la restauration, la façon de reconnaître les réparations nécessaires et la façon de les faire.

2.5.3 Élaboration et application de normes de logement

Ce sont les gouvernements provinciaux et municipaux qui appliquent les normes de logement. Le rôle du gouvernement fédéral consiste à élaborer les normes qui seront adoptées par les gouvernements provinciaux et municipaux et à encourager l'application de normes en matière de construction, de restauration, d'entretien et d'occupation.

TABLEAU 8: FAÇONS POSSIBLES D'AMÉLIORER LA RESTAURATION ET LES NORMES DE LOGEMENTS

Action	Objectif
Favoriser l'application des normes de logement par les gouvernements locaux.	Améliorer l'état du parc de logements en assurant la construction de logements de bonne qualité qui ne se détériorent pas prématurément, surtout dans les régions rurales. Encourager l'entretien des logements existants par l'application des règlements municipaux.
Établir des normes de restauration et en encourager l'adoption et l'application. Recherche sur les techniques de restauration. Inspections des travaux, contre rémunération.	Adapter les normes au processus de restauration et veiller à ce que les travaux soient bien faits. Améliorer les normes de restauration. Donner aux propriétaires qui n'ont pas accès à des services municipaux d'inspection l'occasion de s'assurer que les travaux sont conformes à une norme minimum.

2.5.4 La confiance des consommateurs

Il se peut que la crainte de ne pas trouver un entrepreneur compétent empêche les propriétaires de remettre leur logement en état ou les pousse à s'en tenir aux travaux qu'ils peuvent faire eux-mêmes. Le fait de permettre aux consommateurs de reconnaître plus facilement les entrepreneurs compétents ou de les protéger des coûts qui découlent de l'engagement d'un entrepreneur qui fait du mauvais travail pourrait accroître la confiance envers l'industrie et accroître le nombre de remises en état, particulièrement par les propriétaires de logements délabrés. On pourrait y arriver au moyen d'un programme de formation technique et commerciale des entrepreneurs, par l'accréditation des entrepreneurs ou par une assurance-garantie.

TABLEAU 9: INITIATIVES POSSIBLES POUR ACCROÎTRE LA CONFIANCE DES CONSOMMATEURS

Action	Objectif
Programme de formation des entrepreneurs	Fournir aux associations de l'industrie un moyen d'accroître la compétence de leurs membres et ainsi d'accroître la confiance des consommateurs envers l'industrie.
Programme d'accréditation des entrepreneurs	Fournir un moyen aux associations de l'industrie d'accréditer leurs membres, ce qui accroîtrait la confiance des consommateurs envers l'industrie.
Programme de garantie des travaux	Donner à l'industrie un moyen d'accroître la confiance des consommateurs.

2.5.5 Recherche sur l'état des logements et sur les marchés de la restauration

Enfin, il y a encore beaucoup à apprendre sur la détérioration des bâtiments, sur les facteurs qui influencent la décision de faire des travaux et sur le marché de la restauration en général. Le Comité national de recherche sur l'habitation, composé de représentants de tous les secteurs et chargé de faire des recommandations sur l'orientation de la recherche en matière de logement, a donné priorité à la recherche sur la restauration. Il accueille favorablement les idées de recherche de toute provenance.

Le Comité a créé un groupe de travail sur la restauration qui procède à l'inventaire des études et documents sur ce sujet. La recherche portera à l'avenir sur l'industrie de la rénovation, le marché, les données, l'état du parc et les techniques permettant de mesurer l'état des logements.

III

LE PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS

3.0 LE PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS (PAREL)

En 1986, le PAREL pour les propriétaires-occupants et le PAREL locatif ont été modifiés afin d'éliminer les limitations géographiques et d'en limiter l'admissibilité aux ménages ayant des besoins impérieux, c'est-à-dire les ménages à faible revenu qui occupent des logements non conformes aux normes et qui devraient verser plus de 30 p. 100 de leur revenu pour obtenir un logement d'une qualité et d'une taille convenables. Ce programme fut inclus dans les accords fédéral-provinciaux sur l'habitation sociale.

Le PAREL pour les propriétaires-occupants accorde des prêts d'une valeur maximum de 5 000 $ dans les régions du Sud, de 6 250 $ dans les régions du Nord et de 8 250 $ au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Labrador et dans le nord du Québec. Ces prêts sont susceptibles d'une remise partielle ou totale, selon le revenu du ménage. Le PAREL locatif est destiné aux propriétaires-bailleurs de logements à loyer modique non conformes aux normes; il accorde des prêts d'un maximum de 17 000 $ par logement. Les propriétaires-bailleurs qui, après les travaux, maintiennent les loyers à un niveau inférieur au loyer moyen du marché pendant 15 ans acquièrent la remise. Le montant de l'aide est fonction du coût des travaux et de l'écart entre les loyers exigés après les travaux et le loyer moyen du marché. Le PAREL pour les personnes handicapées accorde des prêts susceptibles de remise d'une valeur maximum de 5 000 $ pour rendre le logement existant accessible. Il s'adresse aux clients dont le revenu annuel maximum est de 33 000 $ afin de tenir compte des coûts supplémentaires auxquels doivent faire face les personnes handicapées.

Le nouveau PAREL existe depuis un an et le moment est maintenant venu de décider s'il est nécessaire d'en étendre encore la portée. Certaines des lignes directrices du programme ne seront pas modifiées. Le PAREL continuera de cibler l'aide versées vers les ménages à faible revenu et d'être offert partout. Enfin, le budget sera peut-être redistribué, mais non augmenté.

3.1 Objet du programme

Le PAREL devrait-il continuer de résoudre seulement les problèmes de la qualité des logements ou devrait-il être élargi pour y inclure ceux de l'abordabilité et de la logeabilité? Il pourrait être alors une solution de rechange rentable plutôt que de placer les ménages ayant des besoins impérieux dans des ensembles sans but lucratif ou dans d'autres logements locatifs du secteur privé en vertu du programme de supplément de loyer.

Actuellement, par exemple, si un logement requiert des réparations d'une valeur de 10 000 $ et que le ménage nécessiteux qui l'occupe est admissible à un prêt PAREL susceptible d'une remise de 5 000 $, le ménage doit financer lui-même les 5 000 $ restants. Dans ce cas, les coûts de logement pourraient dépasser le pourcentage établi dans les directives sur l'abordabilité, soit 30 p. 100 du revenu du ménage. Le programme actuel n'empêche pas le ménage d'assumer le fardeau additionnel du prêt PAREL, ce qui lui créerait des besoins impérieux de logement, mais il n'aide pas non plus ceux qui ne peuvent bénéficier du programme parce qu'ils sont incapables de payer leur part des coûts.

Même si les problèmes actuels d'abordabilité peuvent empêcher la participation au programme, il pourrait être plus efficace de résoudre ces difficultés "in situ" au moyen d'un PAREL élargi, au lieu de déménager le ménage dans un logement social plus coûteux. Cela reviendrait à subventionner les coûts du logement pour les propriétaires-occupants participants et pour les locataires des ensembles locatifs remis en état qui ont à la fois des problèmes d'abordabilité et de qualité.

Une question connexe est de savoir si le PAREL devrait aider une seule fois les ménages à rendre leur logement conforme à des normes minimales, ou si l'aide devrait être accordée plus d'une fois. Le programme actuel exige que le ménage et le propriétaire-bailleur assument la charge financière de l'entretien du logement après avoir reçu l'aide du PAREL. Cela n'est pas conforme aux principes régissant les autres programmes de logement social selon lesquels le ménage est assuré pour l'avenir d'avoir un logement abordable, de qualité et de taille convenables.

Élargir la portée du programme exigerait de fournir une aide accrue aux participants. Une question fondamentale se pose: devrait-on aider davantage les propriétaires-occupants à faible revenu, qui peuvent avoir des biens non producteurs de revenu, comme leur maison, plutôt que les locataires à faible revenu. Une solution serait d'imputer un revenu aux biens non producteurs de revenu, comme la maison, aux fins du calcul de l'admissibilité du propriétaire à l'aide et du montant de l'aide. En résumé, les personnes qui ont des biens n'éprouvent pas les mêmes besoins que ceux qui n'en ont pas.

En 1986, la conception du PAREL locatif a été modifiée en vue de réduire les problèmes d'abordabilité par le relèvement des plafonds et par l'exigence d'accords à long terme sur les loyers. Il s'agit de savoir si le gouvernement peut assurer le ciblage de l'aide vers les

ménages à faible revenu. Une autre question concernant le PAREL locatif est de déterminer si les accords de 15 ans sur les loyers (où les augmentations de loyer sont limitées à la transmission des coûts sans augmentation du rendement sur les capitaux propres) sont trop longs par rapport au montant de l'aide accordée. Les propriétaires-bailleurs doivent évaluer la perte qu'ils subissent en raison de l'inflation en fonction de l'aide qu'ils reçoivent. Si l'aide est trop faible par rapport au manque à gagner, les propriétaires n'ont aucun motif de participer au PAREL et leurs locataires continueront d'occuper des logements défectueux. D'autre part, si la durée de l'accord sur les loyers est raccourcie, les locataires risqueront davantage à l'avenir de faire face à des problèmes d'abordabilité. Au moment où se termine l'accord sur les loyers, les locataires peuvent faire face à des augmentations marquées de leur loyer, car les propriétaires-bailleurs tentent de rattraper le temps perdu.

Les trois sections suivantes examinent les programmes actuels en fonction de l'efficience, du traitement équitable des bénéficiaires et du ciblage de l'aide du PAREL locatif vers les plus nécessiteux. Il faudrait procéder à une évaluation semblable des modifications du programme actuel avant de les mettre en oeuvre.

3.2 Efficience

On reproche aux programmes actuels de ne pas être aussi efficients que possible. Selon une évaluation réalisée en 1982 par la SCHL, 56 p. 100 des propriétaires-occupants auraient pu financer eux-mêmes la plus grande partie des réparations sans l'aide du PAREL parce que leur coût de logement était inférieur à 30 p. 100 de leur revenu. On pourrait améliorer l'efficience du programme en exigeant que les propriétaires à faible revenu assument une proportion plus grande du coût de réparation de leur logement, dans le cadre de lignes directrices touchant l'abordabilité.

Dans le cas du PAREL locatif, certains ménages qui n'ont pas des besoins impérieux de logement sont subventionnés parce que l'aide est fondée sur le loyer plutôt que sur le revenu. Les locataires qui occupent des logements défectueux à loyer modique et qui ont un revenu moyen ou élevé pourraient payer les loyers plus élevés que le propriétaire-bailleur devrait exiger pour recouvrer le coût des réparations. Comme dans le cas du PAREL pour propriétaires-occupants, des modifications visant à faire assumer une plus grande partie du coût à ces ménages pourraient améliorer l'efficience du programme.

3.3 Traitement équitable des bénéficaires

Les programmes actuels ou proposés peuvent être évalués d'après le traitement des ménages dont la taille et la capacité de payer est semblable. Les critères d'admissibilité du PAREL pour les propriétaires-occupants tiennent compte des variations des coûts du marché et de la taille du ménage. Ainsi, les besoins de logement d'un ménage de cinq personnes dont le revenu est de 30 500 $ sont considérés égaux à ceux d'un ménage de même taille dont le revenu est de 21 000 $ dans une autre ville où les coûts du logement sont plus bas. Puisque le plafond est un revenu constant ajusté de 23 000 $ partout au pays, les avantages reçus en vertu du programme ne sont pas égaux, aucune aide n'étant offerte au premier ménage tandis que le second a droit à un maximum de 1 000 $.

Même dans un marché donné, les ménages dont la capacité de payer est jugée semblable sont admissibles à des sommes différentes d'aide. Par exemple, le plafond du revenu servant à déterminer l'admissibilité d'un ménage de trois à quatre personnes pourrait être de 27 500 $, tandis que dans la même ville, pour un ménage d'une personne, il est de 15 000 $. Étant donné le plafond constant fixé à 23 000 $, le ménage de trois personnes ne reçoit aucune aide, tandis que celui d'une personne peut recevoir un prêt susceptible de remise d'un maximum de 3 750 $, bien que leur capacité de payer soit la même.

Le PAREL pour les propriétaires-occupants ne tient pas non plus compte des différences du coût des travaux (sauf des différences entre le Sud, le Nord, et le grand Nord du Canada). Ainsi, deux familles, dont le revenu et le coût de logement sont identiques, peuvent être admissibles à un prêt de 4 000 $, susceptible de remise. Si une maison a besoin de 4 000 $ de travaux et l'autre de 8 000 $, les deux ménages se trouvent dans une situation financière différente, car le dernier doit assumer des coûts supplémentaires de 4 000 $, en plus des coûts de base du logement.

En outre, parce que le PAREL pour les propriétaires-occupants ne tient pas expressément compte de l'abordabilité et qu'il limite l'étendue des travaux que couvre l'aide, il est moins équitable que les autres programmes de logement social qui assurent que tous les clients touchant des revenus comparables ont un logement de taille et de qualité convenables et paient une somme comparable pour se loyer.

Le traitement inégal des bénéficiaires en raison de besoins différents en matière de restauration ou d'une conjoncture différente ne semble pas poser de problème pour le PAREL locatif, puisque la remise maximum est suffisamment élevée pour couvrir la plupart des réparations et que l'échelle des remises s'adapte automatiquement en fonction des marchés et du nombre de chambres à coucher. À la différence des autres programmes de logement social, le PAREL locatif ne comporte aucun mécanisme servant à assurer que les locataires à faible revenu se trouvent dans une situation financière semblable après la fin des travaux. Par exemple, deux ménages semblables à faible revenu dans deux immeubles rénovés pourraient payer des loyers différents, ce qui n'est pas le cas des ménages habitant des logements publics dont les loyers sont fonction du revenu.

3.4 Ciblage efficace de l'aide

Puisque le PAREL pour les propriétaires-occupants et le PAREL locatif sont des programmes de logement social, le dernier critère permettant de juger les options est l'efficacité du ciblage de l'aide, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elles peuvent desservir les ménages ayant des besoins impérieux. Le PAREL pour les propriétaires-occupants est ciblé, car il s'adresse uniquement aux propriétaires habitant des logements non conformes aux normes et qui ne peuvent changer de logement sans consacrer plus de 30 p. 100 de leur revenu au loyer. La valeur des biens non producteurs de revenu, comme la maison, n'entre pas en ligne de compte dans le calcul de la capacité de payer. On ne tient pas compte non plus du surpeuplement du logement.

Le PAREL locatif ne comporte aucun mécanisme visant à assurer un bon ciblage vers les ménages à faible revenu, puisque le montant de l'aide est déterminé d'après le rapport entre les loyers de l'ensemble après les travaux et le loyer moyen du marché. Le principe qui sous-tend cette conception est que le loyer constitue un substitut acceptable du revenu. Même si cela est vrai en général, les revenus varient considérablement à l'intérieur d'un même ensemble, ce qui signifie que le mécanisme de ciblage n'est pas aussi précis que dans le cas des autres programmes de logement social où chaque ménage doit se conformer à un critère de revenu. C'est pourquoi certains ménages qui n'ont pas de besoins impérieux en matière de logement reçoivent des subventions.

3.5 Options

La principale question sur laquelle la SCHL sollicite des conseils au cours de cette consultation est de savoir si le PAREL devrait continuer de jouer un rôle restreint dans le cadre d'un ensemble de programmes de logement social ou si ce rôle devrait être élargi. À la limite, le PAREL pourrait être élargi au point d'éliminer toute distinction avec les autres programmes de logement social, si ce n'est, peut-être, qu'il n'obligerait pas les ménages à déménager. Toute une gamme d'options sont possibles.

3.5.1 Problèmes actuels de qualité

Le PAREL pourrait continuer d'améliorer les conditions de vie des ménages ayant des besoins impérieux, que l'abordabilité soit ou non réduite par la participation au programme ou que les problèmes actuels d'abordabilité restreignent ou non la participation. D'un certain sens, cette option signifie que le PAREL demeurerait plutôt un programme de gestion des logements qu'un programme de logement social. Le tableau suivant expose les modifications qui pourraient être apportées au programme actuel pour le rendre plus efficient, plus équitable ou mieux ciblé.

TABLEAU 10: OPTIONS PERMETTANT DE S'ATTAQUER UNIQUEMENT AUX PROBLÈMES ACTUELS DE QUALITÉ

Programme	Option	Objectif
PAREL pour propriétaires-occupants	Augmenter annuellement le montant maximum d'aide en fonction des indices du coût de la construction	Compenser l'augmentation des coûts de la construction
	Lier le montant maximum d'aide aux coûts régionaux	Remédier à l'inéquité qu'entraîne une remise maximum unique
	Lier le montant d'aide au revenu du ménage par rapport au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux	Rendre le programme plus équitable en variant le montant de l'aide selon le revenu, l'emplacement et la taille du ménage
	Éliminer l'aide maximum et lier l'aide à une portion du coût (p. ex. 50 %)	Remédier à l'injustice qu'entraîne un maximum unique de l'aide

TABLEAU 10: OPTIONS PERMETTANT DE S'ATTAQUER UNIQUEMENT AUX PROBLÈMES ACTUELS DE QUALITÉ (Suite)

Programme	Option	Objectif
PAREL pour propriétaires-occupants (suite)	Éliminer le prêt remboursable dans les secteurs urbains et faciliter l'utilisation des fonds du secteur privé	Améliorer l'efficience du programme
PAREL locatif	Subventionner le coût de remise en état à 50/50, jusqu'à un maximum de 17 000 $ et:	Axer le programme sur l'objectif d'amélioration du parc de logements
	1) Lier le montant de l'aide au nombre de ménages ayant des besoins impérieux dans l'ensemble et contrôler les augmentations de loyer uniquement pour les logements occupés par des ménages ayant des besoins impérieux	Cibler l'aide vers les ménages ayant des besoins impérieux
	2) Instaurer un accord par lequel le gouvernement choisirait les locataires après les travaux du PAREL	Assurer qu'à l'avenir l'aide soit ciblée vers les ménages ayant des besoins impérieux
	3) Lier la durée de l'accord sur les loyers au montant de l'aide	Encourager la participation au programme

3.5.2 Problèmes actuels de qualité et problèmes induits d'abordabilité

Le PAREL pourrait desservir les ménages qui ne peuvent actuellement participer parce que cela entraînerait l'augmentation des coûts de leur dette. À l'heure actuelle, le seul choix qui s'offre à ces ménages est de demander un logement social. Les solutions de remplacement du programme actuel pourraient éliminer l'augmentation du coût du logement qu'entraîne la participation au programme, ou pourraient restreindre le coût total à la norme du logement social, soit 25 p. 100 du revenu.

TABLEAU 11: SOLUTIONS DE RECHANGE PERMETTANT DE RÉGLER LES PROBLÈMES ACTUELS DE QUALITÉ ET LES PROBLÈMES INDUITS D'ABORDABILITÉ

Programme	Option	Objectif
PAREL pour propriétaires-occupants	Ne pas lier le maximum d'aide au revenu comme c'est le cas dans le cadre du programme actuel	Réduire les problèmes induits d'abordabilité pour ceux qui sont près du seuil d'admissibilité
	Accorder un prêt couvrant le coût total de la rénovation, le garantir par le titre de propriété et récupérer le prêt au moment de la vente	Assurer la remise en état complète sans exclure ceux qui ont des problèmes d'abordabilité
	Accorder un prêt couvrant le coût complet de la rénovation et remettre la totalité du prêt à l'exception de la portion que le bénéficiaire peut payer, soit 25% du revenu, les 25% couvrant le remboursement du prêt PAREL, le prêt hypothécaire, les taxes, le chauffage et les autres coûts d'exploitation	Assurer la pleine remise en état sans problèmes induits d'abordabilité

TABLEAU 11: SOLUTIONS DE RECHANGE PERMETTANT DE RÉGLER LES PROBLÈMES ACTUELS DE QUALITÉ ET LES PROBLÈMES INDUITS D'ABORDABILITÉ (Suite)

Programme	Option	Objectif
PAREL locatif	Accorder une aide plus considérable aux loyers qui sont relativement les plus bas (comme cela se fait maintenant) et:	Réduire les problème induits d'abordabilité pour les occupants d'ensembles à loyer mondique
	1) Lier le montant d'aide au nombre de ménages ayant des besoins impérieux et contrôler les augmentations de loyer uniquement pour ces logements	Cibler l'aide vers les ménages ayant des besoins impérieux
	2) Instaurer un accord par lequel le gouvernement choisirait les locataires après les travaux du PAREL	Assurer que les locataires ne connaîtront pas de problèmes d'abordabilité avant 15 ans

3.5.3 Problèmes permanents de qualité

Le PAREL pourrait être mieux aligné sur les autres programmes de logement social si l'on assurait que l'occupant n'aura pas plus tard à faire face à de nouveaux problèmes de qualité. Par exemple, le toit pourrait être en bon état au moment des travaux du PAREL, mais se détériorer plus tard. Il se peut que le ménage n'ait pas les moyens de remplacer le toit. Selon le programme actuel, le ménage serait considéré comme ayant des besoins impérieux, mais ne serait plus admissible à l'aide. La seule solution serait de demander un logement social. Il pourrait être plus rentable d'offrir l'aide du PAREL à deux ou à plusieurs reprises.

TABLEAU 12: OPTIONS VISANT À RÉGLER LES PROBLÈMES PERMANENTS DE QUALITÉ

Programme	Option	Objectif
PAREL pour propriétaires-occupants	Permettre aux futurs bénéficiaires de demander de l'aide plus d'une fois s'ils ont toujours des besoins impérieux	Empêcher la réapparition de problèmes de qualité pour les bénéficiaires futurs
	Permettre aux propriétaires subséquents de demander de l'aide dans le cas d'un logement qui a déjà reçu l'aide du PAREL si les nouveaux propriétaires ont des besoins impérieux	Empêcher la réapparition de problèmes de qualité pour les nouveaux propriétaires-occupants
	Permettre aux anciens bénéficiaires de redemander de l'aide s'ils éprouvent des besoins impérieux	Empêcher la réapparition de problèmes de qualité pour les anciens bénéficiaires
PAREL locatif	Permettre aux futurs bénéficiaires de redemander de l'aide	Empêcher la réapparition de problèmes de qualité pour les futurs locataires
	Permettre aux anciens bénéficiaires de redemander de l'aide selon les conditions du nouveau programme	Empêcher la réapparition des problèmes de qualité pour les locataires actuels d'ensembles qui ont déjà reçu l'aide du PAREL

3.5.4 Problèmes permanents de qualité et d'abordabilité

Enfin, l'aide offerte en vertu du PAREL pourrait recevoir toutes les caractéristiques de l'aide offerte par les programmes de logement social. Cela permettrait d'éliminer les problèmes actuels de qualité et d'abordabilité et une nouvelle aide pourrait être offerte à l'avenir pour empêcher la réapparition des problèmes de qualité et d'abordabilité. Les ménages du PAREL pourraient recevoir toute l'aide du logement social sans être obligés de déménager.

TABLEAU 13: OPTIONS PERMETTANT DE RÉGLER LES PROBLÈMES ET PERMANENTS DE QUALITÉ ET D'ABORDABILITÉ

Programme	Option	Objectif
PAREL pour propriétaires-occupants	Accorder un prêt de remise en état ou assurer un prêt hypothécaire de second rang pour couvri les coûts de remise en état et subventionner les coûts annuels du logement (remboursement du prêt du PAREL, versements hypothécaires, taxes foncières, chauffage et autres frais de d'exploitation) qui dépassent 25 % du revenu	Répondre aux besoins impérieux actuels et futurs
PAREL locatif	Accorder directement un prêt de second rang ou assurer un prêt hypothécaire de second rang couvrant les coûts de remise en état, et donner un supplément de loyer aux ménages ayant des besoins impérieux	Cibler la totalité de l'aide vers les ménages ayant des besoins impérieux
	Offrir une subvention réduite à la remise en état et offrir un supplément de loyer aux ménages ayant des besoins impérieux	Encourager les propriétaires-bailleurs à participer au programme et cibler la plus grande partie de l'aide vers les ménages ayant des besoins impérieux

IV

RÉSUMÉ

4.0 RÉSUMÉ

Le marché privé de la restauration des logements est considérable et a connu une croissance rapide. Il semble cependant qu'on ne dépense pas assez pour rendre les logements nécessitant des réparations, conformes à des normes minimales. Le présent document pose deux questions. Le marché privé de la rénovation est-il soumis à des contraintes qui inquiètent le gouvernement fédéral? Si oui, quelles sont les meilleures façons d'éliminer ces contraintes?

À l'heure actuelle, le PAREL s'attaque uniquement aux problèmes de qualité que connaissent les ménages à faible revenu. Pour les ménages qui connaissent d'autres problèmes, le seul recours est donc de demander l'aide au logement social du programme de logement sans but lucratif ou du programme de supplément de loyer. La SCHL aimerait recevoir des suggestions sur la question de savoir si le PAREL doit être élargi et quant aux options qui méritent d'être prises en considération.

La présente constitue une invitation officielle de la Société canadienne d'hypothèques et de logement aux groupes et aux particuliers désireux de participer au processus de consultation. Les intéressés sont priés de soumettre leur mémoire au plus tard le 30 septembre 1987 à

M. George Anderson
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

V

ANNEXES

ANNEXE I - CHRONOLOGIE DE L'AIDE ACCORDÉE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

1937 - 1940 **Loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons**

Cette loi fédérale, qui visait à accroître l'emploi, établissait un régime d'assurance-prêt pour l'amélioration ou l'agrandissement des logements. Au total, 126 000 prêts d'une valeur atteignant presque 50 millions de dollars ont été approuvés entre 1937 et 1940, y compris environ 4 000 conversions qui ont servi à augmenter le nombre des logements locatifs.

1938 **Loi nationale sur l'habitation (LNH)**

L'adoption de la LNH marquait le début d'une intervention généralisée du gouvernement fédéral dans le domaine du logement. L'intention première de cette loi était de stimuler la production de logements et l'emploi. Le gouvernement fédéral assumait également un rôle direct pour la fourniture de logements aux ménages à faible revenu. Depuis lors, la LNH a été modifiée à plusieurs reprises.

1941 **Code national du bâtiment établi par le CNRC**

Le CNRC a mis au point le Code national du bâtiment pour promouvoir des normes uniformes de contruction au Canada. Au milieu des années 70, des variantes de ce code national avaient été adoptées dans toutes les provinces.

1942 - 1944 **Programme d'agrandissement de maisons**

Ce programme fédéral garantissait les prêts pour l'agrandissement des maisons accordés par les établissements de crédit. Les dispositions étaient semblables à celles de la Loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons. En vertu de ce régime, 125 prêts ont été approuvés pour l'agrandissement de 149 maisons.

1943 - 1946 **Programme de conversion de maisons**

Ce programme fédéral visait à atténuer la pénurie de logements survenue après la guerre dans les grands centres urbains. De grandes maisons louées par le gouvernement furent divisées en plusieurs logements autonomes. Plus de 2 000 conversions ont été réalisées en vertu de ce programme.

1944 **Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles**

Adoptée en 1944 par le gouvernement fédéral, cette loi avait pour but de fixer un taux maximum d'intérêt et d'accorder des garanties pour les prêts à moyen et à court terme accordés aux agriculteurs pour des améliorations agricoles. Entre 1945 et 1949, cette loi a aidé à la mise en chantier de 1 800 logements et à l'amélioration de 2 500 environ.

1944 - 1973 **Programme de rénovation urbaine**

Ce programme fédéral avait pour but l'élimination des taudis. Les municipalités pouvaient recevoir une subvention fédérale équivalant à 50 p. 100 des coûts. À partir de 1953, cette subvention fut également accordée aux gouvernements provinciaux, aux sociétés à responsabilité limitée payant des dividendes et aux compagnies d'assurance-vie produisant des logements locatifs sur les terrains rasés. Des subventions étaient aussi accordées si les terrains rasés devaient être utilisés à des fins publiques et que d'autres terrains étaient rendus disponibles pour des logements locatifs.

1946 **Création de la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL)**

1954 - 1986 **Programme de prêts pour l'amélioration de maisons**

Ce programme fédéral garantissait l'accès à des prêts privés pour l'amélioraton de maisons. Au départ, les personnes admissibles pouvaient obtenir un prêt d'un maximum de 4 000 $ à un taux d'intérêt fixe, remboursable sur dix ans. En 1979, le prêt maximum était porté à 10 000 $ et la période d'amortissement à 25 ans; en

outre, on utilisait les taux d'intérêt du marché. Plus de 450 000 logements ont été améliorés en vertu de ce programme entre 1955 et 1986. L'utilisation de ce programme a diminué après la mise en oeuvre du PAREL et il a pris fin en 1986.

1964 **Expansion des programmes de rénovation urbaine et de logement public en vertu de l'article 35 de la LNH**

1966 **Le programme d'élimination des taudis du Canada prend fin**

1973 - 1978 **Programme d'amélioration de quartiers (PAQ)**

Ce programme fédéral avait pour but d'améliorer les équipements collectifs des secteurs résidentiels désignés à faible revenu afin d'encourager l'amélioration de la qualité des logements existants. L'intention était d'empêcher les effets perturbateurs causés par la démolition en bloc de secteurs en mauvais état. Au total, 479 quartiers ont bénéficié du programme et les coûts, soit environ 500 millions de dollars, ont été partagés entre tous les paliers de gouvernement.

1973 **Lancement du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)**

En créant le PAREL, le gouvernement fédéral voulait encourager l'amélioration de logements inférieurs aux normes exigées, particulièrement de ceux qui sont occupés par les ménages à revenu faible ou moyen, afin d'améliorer et d'entretenir les logements existants. Les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs admissibles peuvent recevoir des prêts susceptibles de remise partielle pour les coûts admissibles de rénovation. En 1986, on a supprimé les régions désignées pour rendre le PAREL universel. Sur un total d'environ 314 000 logements remis en état en vertu du PAREL entre 1973 et 1984, 71 p. 100 étaient occupés par leur propriétaire.

1976 - 1981 **Programme d'isolation thermique des habitations (PTH)**

Ce programme fédéral avait pour but d'améliorer l'efficacité thermique des logements existants à l'Île-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse.

1977 - 1986 **Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)**

Ce programme fédéral avait pour but d'accorder des subventions uniques aux propriétaires afin d'améliorer l'efficacité thermique des logements existants. Environ 2,5 millions de ménages ont reçu des subventions du PITRC.

1980 - 1985 **Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP)**

Créé par la Loi sur l'économie de pétrole et le remplacement du mazout, ce programme encourageait le remplacement du pétrole par un système énergétique plus efficace pour le chauffage des locaux et de l'eau.

1982 - 1983 **Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM)**

Ce programme fédéral avait pour but de stimuler l'emploi dans le bâtiment et d'encourager l'amélioration des logements. Il offrait des subventions couvrant 30 p. 100 des coûts de rénovation (maximum 3 000 $). Environ 121 000 propriétaires ont reçu l'aide du PCRM.

ANNEXE II - LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS

PAREL pour les propriétaires-occupants

Objectif

Aider les ménages ayant des besoins impérieux qui sont propriétaires-occupants de logements inférieurs aux normes exigées à réparer ou à améliorer leur logement afin de l'amener à un niveau minimal de salubrité et de sécurité.

Résumé

Ce programme accorde des prêts et des subventions aux propriétaires de logements inférieurs aux normes exigées en vue des réparations admissibles nécessaires pour rendre le logement conforme à des normes minimales de salubrité et de sécurité. Seuls les ménages ayant des besoins impérieux de logement ont droit au PAREL. Les besoins impérieux sont déterminés d'après la taille du ménage et d'après un plafond de revenu qui varie selon les marchés. Les désignations régionales ont été abandonnées en 1986 et le programme est maintenant offert partout au Canada.

L'aide prend la forme d'un prêt d'une valeur maximale de 10 000 $ dans les régions urbaines et de 25 000 $ dans les régions rurales. Une remise partielle peut être accordée sur une période de cinq ans. La remise maximale s'établit à 5 000 $ dans les régions méridionales du Canada, à 6 250 $ dans les régions septentrionales et à 8 250 $ au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, dans le Nord du Québec et au Labrador. Les ménages dont le revenu redressé est inférieur à 13 000 $ peuvent avoir un prêt susceptible de remise, jusqu'à concurrence du maximum. Les ménages dont le revenu redressé se situe entre 13 000 $ et 23 000 $ peuvent avoir un prêt susceptible d'une remise atteignant le maximum de 5 000 $ (6 250 ou 8 250 selon la région) si leur revenu est de 13 000 $ et décroissant graduellement jusqu'à zéro à mesure que leur revenu approche des 23 000 $. Les ménages dont le revenu redressé dépasse 23 000 $ ne peuvent avoir qu'un prêt remboursable.

Pour être admissibles, les logements doivent être inférieurs aux normes exigées et nécessiter des réparations majeures, ou manquer d'installations indispensables. Les travaux admissibles sont décrits dans les Normes PAREL. Tous les travaux requis pour rendre le logement conforme à des normes minimales de salubrité et de sécurité doivent être entrepris. La nature et la qualité des travaux de réparation doivent prolonger d'au moins 15 ans la durée utile du logement.

PAREL locatif

Objectif

Aider les ménages ayant des besoins impérieux et occupant des logements locatifs inférieurs aux normes exigées en aidant les propriétaires à réparer ou à améliorer le logement pour l'amener à une norme minimale de salubrité et de sécurité.

Résumé

Ce programme accorde des prêts susceptibles de remise aux propriétaires d'ensembles résidentiels locatifs non conformes aux normes exigées, dont les loyers avant PAREL sont inférieurs ou égaux au loyer moyen du marché. L'aide couvre les réparations admissibles nécessaires pour rendre le logement conforme aux normes minimum d'hygiène et de sécurité.

Les propriétaires peuvent avoir des prêts susceptibles de remise d'une valeur maximale de 17 000 $ par logement autonome et de 8 500 $ par lit de foyer. La remise se gagne sur une période de 15 ans. Les propriétaires-bailleurs dont les loyers se situent, après les travaux du PAREL, à 50 p. 100 ou moins du loyer moyen du marché pour des logements de même taille peuvent avoir un prêt susceptible de remise couvrant la totalité du coût des réparations, jusqu'à concurrence des maximums. Ceux dont les loyers se situent, après les travaux du PAREL, entre 50 et 125 p. 100 du loyer moyen du marché pour des logements de même taille peuvent avoir un prêt susceptible de remise, égal à une partie du coût des réparations. Les propriétaires qui établissent d'après les travaux du PAREL le loyer à plus de 125 pour cent du loyer moyen du marché ne reçoivent aucune aide. Le PAREL locatif est offert partout au Canada.

Les propriétaires-bailleurs doivent accepter de signer un accord d'une durée de 15 ans, établissant des loyers maximums, de sorte que les avantages de l'aide gouvernementale profitent réellement aux locataires.

Pour être admissibles, les propriétés doivent être inférieures aux normes exigées ou défectueuses et nécessiter des réparations majeures, ou manque d'installations indispensables. Les travaux admissibles sont décrits dans les Normes de remise en état des immeubles résidentiels. Tous les travaux nécessaires pour amener le logement à des normes minimales de salubrité et de sécurité doivent être entrepris. La nature et la qualité des travaux doivent prolonger d'au moins 15 ans la durée utile du logement.

PAREL pour personnes handicapées

Objectif

Aider à réparer ou à modifier des logements existants, locatifs ou occupés par leur propriétaire, afin d'en améliorer l'accessibilité pour les personnes handicapées.

Résumé

Le PAREL pour personnes handicapées accorde des prêts et des subventions aux propriétaires de logements afin d'améliorer l'accessibilité des logements, locatifs ou non, occupés par des personnes handicapées ou destinés à de telles personnes.

L'aide pour les modifications admissibles prend la forme d'un prêt d'un maximum de 10 000 $ pour les propriétaires-occupants ou de 5 000 $ pour les propriétaires-bailleurs pour chaque logement locatif autonome et de 2 500 $ pour chaque lit de foyer. Le prêt aux propriétaires-occupants est susceptible d'une remise maximale de 5 000 $ pour les clients dont le revenu est inférieur à 23 000 $; la remise décroît graduellement à mesure qu'augmente le revenu pour s'éteindre à 33 000 $. La remise se gagne sur une période de cinq ans. Le PAREL pour personnes handicapées est un programme autonome, mais il peut être associé soit au PAREL pour les propriétaires-occupants, soit au PAREL locatif.

L'aide est accordée au propriétaire-occupant à la condition qu'il demeure propriétaire du logement et continue à l'occuper. Les propriétaires-bailleurs doivent accepter de signer un accord de cinq ans établissant les loyers maximums acceptables, de sorte que les avantages de l'aide gouvernementale profitent réellement aux locataires.

ANNEXE III - RÉSUMÉ STATISTIQUE DE L'ÉTAT DES LOGEMENTS ET DES DÉPENSES DE RESTAURATION, PAR RÉGION

Région de l'Atlantique
(Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick)

Nombre de logements selon l'état et le mode d'occupation

État du logement	Locataires	Propriétaires	TOTAL
Réparations majeures nécessaires	25 230	102 790	128 020
Réparations mineures nécessaires	33 820	77 670	111 490
Entretien ordinaire	122 540	375 750	498 290
Tous les logements	181 590	556 210	737 800

Source: ERMEM 1985

Dépenses de rénovation selon l'état du logement

État du logement	Dépense moyenne par logement	
	Propriétaires-occupants	Propriétaires-bailleurs
Réparations majeures nécessaires	1 130 $	380 $
Réparations mineures nécessaires	1 750 $	350 $
Entretien ordinaire	1 570 $	290 $

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986

Dépenses pour la rénovation et la construction neuve
(en millions de dollars)

Année	Rénovation			Construction neuve
	Réparations	Améliorations	Total	
1971	50,9 $	79,3 $	130,2 $	269,6 $
1976	95,6	242,0	337,6	598,9
1981	169,0	434,6	603,6	437,3
1986	233,7	838,0	1,071,7	940,4

Source: CANSIM, matrices 439, 442

Québec

Nombre de logements selon l'état et le mode d'occupation

État du logement	Locataires	Propriétaires	TOTAL
Réparations majeures nécessaires	127 110	170 660	297 770
Réparations mineures nécessaires	165 480	155 840	323 320
Entretien ordinaire	802 970	944 280	1 747 250
Tous les logements	1 095 560	1 272 780	2 368 340

Source: ERMEM 1985

Dépenses de rénovation selon l'état du logement

État du logement	Dépense moyenne par logement	
	Propriétaires-occupants	Propriétaires-bailleurs
Réparations majeures nécessaires	1 930 $	1 840 $
Réparations mineures nécessaires	1 590 $	500 $
Entretien ordinaire	1 780 $	740 $

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986

Dépenses pour la rénovation et la construction neuve
(en millions de dollars)

Année	Rénovation			Construction neuve
	Réparations	Améliorations	Total	
1971	173,6 $	254,1 $	427,6 $	882,3 $
1976	331,5	819,0	1 150,5	1 935,2
1981	599,3	1 501,8	2 101,1	1 607,1
1986	831,3	2 777,9	3 609,2	3 496,7

Source: CANSIM, matrices 439, 442

Ontario

Nombre de logements selon l'état et le mode d'occupation

État du logement	Locataires	Propriétaires	TOTAL
Réparations majeures nécessaires	130 590	278 400	408 990
Réparations mineures nécessaires	204 630	243 330	447 960
Entretien ordinaire	852 650	1 540 460	2 393 110
Tous les logements	1 187 870	2 062 190	3 250 060

Source: ERMEM 1985

Dépenses de rénovation selon l'état du logement

État du logement	Dépense moyenne par logement	
	Propriétaires-occupants	Propriétaires-bailleurs
Réparations majeures nécessaires	1 760 $	350 $
Réparations mineures nécessaires	1 950 $	1 610 $
Entretien ordinaire	1 790 $	300 $

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986

Dépenses pour la rénovation et la construction neuve
(en millions de dollars)

Année	Rénovation			Construction neuve
	Réparations	Améliorations	Total	
1971	241,9 $	467,6 $	709,5 $	1 428,9 $
1976	464,7	1 280,0	1 744,7	2 691,3
1981	824,1	2 445,8	3 269,9	2 718,7
1986	1 141,1	4 228,6	5 369,7	6 313,7

Source: CANSIM, matrices 439, 442

Région des Prairies
(Manitoba, Saskatchewan, Alberta)

Nombre de logements selon l'état et le mode d'occupation

État du logement	Locataires	Propriétaires	TOTAL
Réparations majeures nécessaires	53 940	142 350	196 290
Réparations mineures nécessaires	83 820	160 280	244 100
Entretien ordinaire	401 110	740 300	1 141 410
Tous les logements	538 870	1 042 930	1 581 800

Source: ERMEM 1985

Dépenses de rénovation selon l'état du logement

État du logement	Dépense moyenne par logement	
	Propriétaires-occupants	Propriétaires-bailleurs
Réparations majeures nécessaires	1 370 $	590 $
Réparations mineures nécessaires	1 540 $	400 $
Entretien ordinaire	1 700 $	370 $

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986

Dépenses pour la rénovation et la construction neuve
(en millions de dollars)

Année	Rénovation			Construction neuve
	Réparations	Améliorations	Total	
1971	101,7 $	126,6 $	228,3 $	563,4 $
1976	188,0	466,6	654,6	1 902,2
1981	364,7	1 098,0	1 462,7	2 586,1
1986	510,3	1 439,0	1 949,3	1 495,8

Source: CANSIM, matrices 439, 442

Colombie-Britannique

Nombre de logements selon l'état et le mode d'occupation

État du logement	Locataires	Propriétaires	TOTAL
Réparations majeures nécessaires	33 460	67 900	101 360
Réparations mineures nécessaires	56 540	72 120	128 760
Entretien ordinaire	288 620	588 090	876 710
Tous les logements	378 720	728 110	1 106 830

Source: ERMEM 1985

Dépenses de rénovation selon l'état du logement

État du logement	Dépense moyenne par logement	
	Propriétaires-occupants	Propriétaires-bailleurs
Réparations majeures nécessaires	1 430 $	590 $
Réparations mineures nécessaires	1 390 $	280 $
Entretien ordinaire	1 820 $	200 $

Source: Enquête nationale sur l'habitation, 1986

Dépenses pour la rénovation et la construction neuve
(en millions de dollars)

Année	Rénovation			Construction neuve
	Réparations	Améliorations	Total	
1971	61,8 $	137,0 $	198,8 $	521,6 $
1976	121,7	396,9	518,6	1 231,4
1981	228,1	916,4	1 144,5	2 426,8
1986	320,1	997,2	1 317,3	1 515,4

Source: CANSIM, matrices 439, 442